



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – DSS

**A GESTÃO ESTADUAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SERGIPE  
NO PERÍODO DE 2011 A 2014**

São Cristóvão/SE  
2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – DSS

Anny Robertta Santos Oliveira  
Édsina Izabel de Almeida Melo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Departamento de Serviço Social da Universidade  
Federal de Sergipe, como requisito parcial à obtenção  
do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria da Conceição  
Vasconcelos Gonçalves.

São Cristóvão/SE  
2017

Anny Robertta Santos Oliveira  
Édsina Izabel de Almeida Melo

**A GESTÃO DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SERGIPE NO  
PERÍODO DE 2011 A 2014**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal de Sergipe - UFS, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Graduação em Serviço Social.

São Cristóvão, 28 de setembro de 2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profª Drª. Maria da Conceição Vasconcelos Gonçalves  
Departamento de Serviço Social/Universidade Federal de Sergipe  
Orientadora

---

Ma. Neusa Nunes Malheiros  
Assistente Social SEIDH  
Examinadora

---

Prof. Me. Everton Melo da Silva / Professor  
Departamento de Serviço Social/Universidade Federal de Sergipe  
Examinador

## AGRADECIMENTOS

**Anny Robertta Santos Oliveira**

Mais uma etapa da vida que se conclui... A graduação está chegando ao fim... Enfim chegou o tão esperado – e temido – TCC! E posso dizer, sem nenhum receio: concluir essa fase não foi fácil! Porém, quando se está num meio em que não falta determinação, conselhos, dedicação e sobretudo AMOR por essa profissão, tudo se torna mais leve, mais fácil. E esse amor pela profissão, de minha parte, foi construído com o decorrer do tempo, ao longo desses quase cinco anos de formação. Hoje, me sinto preparada para enfrentar as armadilhas do sistema capitalista e lutar para que haja sempre garantia de direitos para quem deles necessitar... Hoje, me vejo como assistente social!

Acredito que acima de nós, há um **DEUS**, que é Todo-Poderoso, Criador de tudo o que existe, mas que apesar de tão grande, se faz pequeno para fazer morada nos nossos corações. Por isso Senhor, te agradeço pelo dom da minha vida! Por me dar os dons do teu Santo Espírito e fazer de mim uma serva seguindo os ensinamentos do teu filho Jesus! Me resguardo na tua palavra e afirmo: *“Todas as coisas cooperam para o bem daqueles que amam a Deus, daqueles que são os eleitos, segundo os seus desígnios”* (Rm 8, 28). Aqui estou, Pai, para dar-te honra e glória e entregar tudo o que sou e o que tenho em suas mãos. Agradeço toda a sua intercessão Maria, mãe de Jesus e minha mãezinha do céu; sei que em todas as orações em que pedi o teu auxílio, a senhora rogou e lutou por mim! Obrigada por me dar teu colo, mãe.

Ainda te agradeço por me dar a dádiva de pertencer a uma família magnífica. Meus pais são os melhores que eu poderia ter. Meu pai **Roberto**, um homem sério e forte, que sempre batalhou e batalha para dar o melhor para nossa família. Minha mãe **Roseane**, que é uma amiga, a mais sincera e fiel, nunca me abandonou e nunca desistiu de mim – apesar de muitas vezes eu fazer por merecer. Obrigada por me indicar esse curso, enxergando além de onde eu poderia ver. Vocês são minha rocha, a base da formação dos meus conceitos, do meu entendimento, do meu posicionamento, da minha vida! Eu amo vocês e sem o que vocês fizeram e fazem por mim, eu não seria ninguém. Obrigada por me fazer ser quem eu sou hoje! Toda gratidão e reconhecimento a vocês. Meu irmão **Ryan**, que sempre será meu “Nem”, te amo muito e agradeço a Deus por ter você. Meus bichinhos de estimação, **Mingall e Luna**, amores da mami, que me acalmavam sempre que eu os cobria de beijos e apertos.

Outra pessoa muito especial na minha vida e em toda a minha trajetória acadêmica foi o meu amor, **Manoel**. Ah, quem diria né mozi?! Você foi pensado e totalmente moldado para encaixar perfeitamente na minha história no momento certo. Deus me presenteou com um

melhor amigo, confidente leal, que sempre esteve disposto a ouvir e compartilhar comigo alegrias, conquistas, momentos de stress, de angústia e medo, e que nunca me permitiu desistir dos meus sonhos, pelo contrário, sempre esteve comigo, muitas vezes compartilhando dos mesmos sonhos! E o mais especial é que você compartilha o sonho de um casamento e de uma futura família ao meu lado. Eu te amo, meu noivo! Meu moço, meu raio de sol, meu príncipe encantado. Obrigada por me dar seu ombro quando preciso chorar e por estar ao meu lado, me motivando sempre!

Minhas amigas irmãs, presentes de Deus em minha vida: **Izabel, Silvia, Edinara e Francielle**. Com certeza, pessoas que eu irei levar por toda a minha vida. **Rafaela** que chegou depois, mas me conquistou ligeiro. **Ana Taynara**, pessoa tão especial que logo aprendi a gostar. Cada uma tem um lugar guardado no meu coração. Obrigada pelos conselhos, pelas risadas, gritarias, festas, alegrias, tristezas, angústias e medos que compartilhamos, uma sempre apoiando a outra, por terem paciência comigo e por cederem espaço para que eu pudesse me sentir na casa de vocês como se eu estivesse na minha casa. Somos uma família. Outros tantos amigos especiais que a UFS me proporcionou: Antônio, um amigo verdadeiro, presente de Deus, um ser humano incrível; Maysa, minha bicha linda que eu aprendi a amar tanto; Graiany e Bruna, tão queridas e que eu espero levar comigo para a vida; **Edson**, meu exemplo de estudante, me direcionou, já no primeiro período, a fazer parte do Centro Acadêmico de Serviço Social, ajudou a tornar-me uma pessoa crítica e não fugir da luta; além de tantos outros amigos que estiveram comigo, em especial, os bofes Silas e Maicon, tantas resenhas e brincadeiras.

Minha melhor amiga, **Édsina Izabel**, ou melhor, minha “Bebel”. Você que desde o primeiro dia de aula esteve comigo. Com o tempo fomos nos conhecendo melhor e não nos largamos mais. Somos metades da laranja, nos completamos. Agradeço a Deus por ter me dado você. Não é à toa tudo que vivemos juntas. Inclusive essa monografia, o estágio obrigatório, praticamente todos os trabalhos do curso, rs. Obrigada pelos momentos de apoio, de confiança, em que choramos juntas, uma sempre apoiando e dando suporte e força a outra, e pelos momentos de alegria que compartilhamos, as loucuras e maluquices que vivemos. Você nunca me deixou desistir e quando nós estávamos agoniadas, sem paciência, você me mostrava o jeito certo de seguir: confiar em Deus, orar e entregar a Ele tudo aquilo que nos afligia. Foram tantas coisas nesses quase cinco anos que se fossemos escrever daria um livro! Te amo minha irmã e tenho certeza que nossas vidas foram unidas por um propósito muito maior.

Para falar a verdade, estou rodeada de pessoas muito especiais e que se alegram com minha alegria. Agradeço as minhas bichas, as primas que também são irmãs, por todo amor e por sempre se mostrarem ao meu lado. As “**Negas da Bia**”, com quem eu desabafei tantas vezes,

que sempre me deram conselhos e estiveram ao meu lado e as quais eu somei primas, amigas e que hoje também são irmãs – e não posso deixar de lado, os agregados rs... os bofes que estão sempre conosco na maioria das reuniões. **Luan**, meu irmão de coração, te amo muito e obrigada por estar sempre ao meu lado. Agradeço aos amigos que pude trazer comigo do período em que estive na Almagora, eu que todas as manhãs contava sobre meus medos e sobre os babados da universidade e vocês sempre tinham algo para me ajudar. As meninas do Ministério Público que tanto contribuem com minha formação, enfatizando sempre o quanto é importante o estágio no processo de formação profissional, e que, fazem questão de acreditar em mim e de me fazer acreditar que eu vou longe! Obrigada de verdade, eu amo vocês.

Outro grupo especial é a minha “**Família São Paulo**”. Todos os domingos desse ano de 2017, vocês estiveram comigo, me apoiando e me incentivando, sempre afirmando o quanto eu sou especial e o quanto eu tenho a contribuir com o mundo. Mateus e Joyce, David e Thaynara, Clidson e Franciele, Michael e Camila, Pâmela, Helison e o meu parceiro Lucas... vocês são minha nova família, a que Deus me permitiu ter. Sou abençoada! Obrigada pela confiança, pela alegria dos domingos, pelo apoio, por me deixarem expor meus posicionamentos críticos e por deixarem um pedacinho de cada um comigo. Eu amo vocês. Aos meus filhotes, que esperei com tanta ansiedade, a família XIX Alerta, obrigada pelo apoio sempre. Agradeço também a todos que fazem parte da catequese de primeira eucaristia e aos amigos da Paróquia São Francisco de Assis, em especial, ao Padre José Soares, que me ensinou muito sobre a maneira certa de reagir a determinadas situações da vida e a ser crítica quanto a tudo que não é benéfico à comunidade.

Agradeço a todos que me acolheram tão bem na SEIDH, em especial, Neusinha, Carlinhos e Thais. **Neusinha**, uma mestra, pessoa que eu tomo como referência enquanto atuação profissional e enquanto ser humano. Lhe agradeço por sempre estar transmitindo seu conhecimento de uma forma tão compensatória e por aceitar fazer parte da banca examinadora do nosso trabalho.

Por fim, agradeço a todos os docentes do curso de Serviço Social que eu tive a oportunidade de adquirir conhecimento, dentro e fora da sala de aula. À Prof. **Nailsa**, que confiou em mim e me integrou ao seu projeto de pesquisa, mesmo eu estando ainda no primeiro período. Agradeço muito a sua confiança e saiba que a sua contribuição na minha formação foi imensa; Prof. **Lica**, lhe agradeço pela paciência de orientar nosso trabalho, sempre nos indicando melhorias, mas evidenciando que estávamos no caminho certo a seguir; Prof. **Everton**, um outro exemplo de profissional a ser seguido, por sua dedicação e empenho em tudo que faz. Saiba que sua forma de atuar é um espelho para seus alunos. Obrigada por aceitar

nosso convite para fazer parte da nossa banca examinadora e desse momento único de nossas vidas; e aos demais, meu muito obrigada, por contribuírem transmitindo seus conhecimentos visando sempre, apesar das adversidades, proporcionar-nos uma melhor formação.

## AGRADECIMENTOS

**Édsina Izabel de Almeida Melo**

*“Entregue seus caminhos ao senhor, confia nele e o mais ele fará”*. Salmos 37:5.

Enfim, chegou o desfecho de uma etapa do ciclo de minha formação acadêmica. Nesse momento, venho expressar as palavras que sustentam os meus direcionamentos a partir do versículo acima. Por isso, primeiramente agradeço ao *Senhor Jesus* por guiar meus caminhos, por ter me orientado através de minha escolha do curso de Serviço Social no momento de indecisão, e por confirmar deste o primeiro período até hoje a certeza que fiz a escolha certa.

Para que esse momento fosse possível, agradeço em especial, a minha mãe e a minha avó, *Marlene e Edilson*, por todo amor, dedicação, esforço, atenção, cuidado, orações, e sonos interrompidos para me levar no ponto de ônibus nas madrugadas *rsrs*. Amo muito vocês e tenho orgulho de ser sua filha.

Como não poderia deixar de lado, agradeço aos meus irmãos, *Érico, Marco, Ezequiel, Antônio e Edilson*, pelas contribuições e torcida para que alcançasse esse momento. A *Isabelle*, minha irmãzinha caçula, por todo carinho, amor, abraços e beijos ao chegar em casa nos fins de semana. Os amo! E as minhas cunhadas, *Beatriz, Piedade e Annabel* pelo apoio.

Agradeço as minhas primas, *Dayane, Deyse e Jussonia* por me acolherem e por apresentarem a UFS nos meus primeiros anos. A Maysa, amiga, irmã e companheira de vários momentos. E a todos que fizeram parte da famosa “Vila Azul”. Foram momentos marcantes.

Ao meu avô *Josa*, pelo amor, cuidado e por perguntar: “Zabé, como estão seus estudos?”, todos os dias ao chegar na casa dele. Ao meu avô *Gregório (in memoriam)*, que dizia “confie em Deus, que tudo dar certo”, que não está mais entre nós, mas tenho certeza que estaria feliz. A *Zefita* (avó emprestada), obrigada por todo carinho e cuidado.

As minhas tias *Nivalda e Maria*, e ao tio *Demisson* por me acolherem nas suas casas quando mais precisei. A minha afilhada, *Mayana*, por todo carinho e amor. A minha prima *Tuany (in memoriam)*, que sonhávamos juntas em entrar na universidade, a qual, se não fosse interrompida de concluir o ciclo da vida, certamente estaríamos vibrando juntas. E as minhas primas irmãs, *Clea, Karine, Jackeline Daiane, Naiane e Taynah* pelos apoios, incentivos e torcidas em todos instantes. Amo vocês!

Aos companheiros da PROPLAN, em particular os da COPEC: Carlos, Marilene, Eva, Weyder, Herika e Dani por terem contribuído em meu crescimento pessoal e profissional na minha primeira experiência de trabalho através da Bolsa Trabalho da UFS.



A todos da SEIDH, mas em especial a *Neusinha*, pelo carinho, apoio, compreensão e ensinamentos éticos, políticos e profissionais, no campo de estágio não obrigatória extracurricular e no estágio obrigatório curricular. Sempre digo, é minha referência de assistente social. Além disso, agradeço por aceitar ser membro da minha banca examinadora, nesse momento ímpar da minha vida. Também sou grata a *Thaís*, um exemplo de assistente social, por contribuir na minha inserção no campo de estágio e no Conselho Estadual de Assistência Social, como conselheira, seu apoio foi fundamental para meu desenvolvimento profissional e pessoal, te admiro. A *Carlinhos*, por tudo: apoios, risos, cuidados e carinhos compartilhados. A *Thathianni*, *Edjane*, *Sandra* e *Gisele*, que apesar do pouco tempo de convivência tenho um enorme carinho e agradeço os incentivos, companheirismos e apoios de todos os dias. E a *Bruna*, *Zeneide*, *Andrea*, e *Felipe*, pela parceria e companheirismos no estágio. Amo vocês!

Também agradeço aos presentes que a UFS me proporcionou: *Antônio*, o querido da turma, que tenho enorme admiração. *Carol*, de companheira de estágio, para grande amiga, apesar de sumida, não me esqueci de você minha galega. *Bruna Mariano*, grande amiga, à que tem as histórias mais criativas. E *Graiany*, pessoa verdade, amiga, companheira de todas as horas, te admiro. Vocês foram essenciais na minha trajetória. Amo-os!

A *Edson*, a pessoa que orientou meus primeiros passos no movimento estudantis, ao me convidar para fazer parte do Centro Acadêmico de Serviço Social (CASSMAGA), o qual, contribuiu para minha vida acadêmica, pessoal e futuramente profissional, obrigada companheiro. E a *Juliane*, companheira e parceira.

As/aos docentes que contribuíram para minha formação. Com destaque para Clarissa com quem tive oportunidade de aprender como um profissional de Serviço Social deve atuar em uma perícia, ao ser sua bolsista durante sua atuação. A *Tereza Martins e Vera*, pela oportunidade de participar do PIBIC, que contribuiu para o desenvolvimento acadêmico e profissional. A *Renk* pelo grande docente que está sendo no meu processo de estágio e por aceitar fazer parte da minha banca examinadora. E em especial a *Lica* (a querida do DSS), uma referência de profissional e ser humano, que com sua paciência e sabedoria nos acalmou e orientou divinamente nessa jornada de produção, tenho orgulho em dizer que tive a senhora como orientadora.

Também merece destaque, o *brother Silas*, amigo de grande coração, cozinheiro de mão cheia, parceiro e conselheiro, pessoa que tenho altos debates construtivos, obrigado por tudo. *Manoel*, meu “Papai Noel” rsrs, a pessoa mais besta que conheço, mas de enorme coração, amigo para todas as horas, te admiro. A *Maicon*, que apesar do pouco tempo de amizade, se

tornou uma pessoa especial. E a *Marcos*, grande amigo, que nunca duvidou do meu potencial, sempre dando apoio e incentivo.

Essas claro que não poderiam faltar, as membras da “Casa das Cinco Mulheres”, pessoas que compartilho meu dia a dia: *Edinara*, a pessoa mais bruta e meiga ao mesmo tempo, nunca imaginei que iria gostar de você, e hoje não nos separamos, nem mesmo na hora de dormir, te amo “Selo de Qualidade Piauí” rrsr; *Francielle*, pessoa do coração enorme, determinada, adulta, criança e parceira para todas as horas, te amo, obrigada por está em minha vida; *Silvia*, a UFS te mudou muito viu, e para melhor, no início éramos distantes, mas hoje, não nos desgradamos, obrigada por sempre me amparar e pelas altas conversas nas madrugadas, te amo baixinha; *Rafaela*, daqui alguns meses a mestre da Geografia, que chegou por último, mas conquistou o coração de todas, te amo; e a *Taynara*, a agregada da casa, companheira do PIBIC que se transformou em minha grande amiga, parceira de altas viagens de conhecimento e curtição rrsr, te amo minha pequena. Meninas, vocês são mais que amigas, são irmãs que Deus me presenteou, onde compartilhamos alegrias, tristezas, festas, estresses, risos e orações. Pessoas que são fundamentais, e que nessa jornada de TCC contribuíram dando apoio, incentivo e acalmando nos momentos mais difíceis. Com certeza são da UFS para vida.

A *Robertta* com dois “t” rrsr – também agregada da casa – amiga, irmã, companheira, parceira, desde o primeiro dia de aula até hoje, só tenho a agradecer por está sempre ao meu lado em todos os momentos: bons ou ruins. Destes, o estágio curricular obrigatório e a elaboração desta monografia, período em que pensamos, rimos, choramos, oramos, nos estressamos, puxamos a orelha uma da outra, viramos madrugadas, dormimos juntas, mas em fim, conseguimos terminar. Obrigada pela parceria, te amo minha “Nega Loira”.

E as minhas tias, tios, primos e primas da família Melo e Almeida, e as/aos amigos/as que contribuíram direta ou indiretamente para minha formação, muito obrigada.

Por fim, **“FORA TEMER!”**

## **NADA É IMPOSSÍVEL DE MUDAR**

*Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo.  
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.  
Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural nada deve parecer impossível de mudar.*

Bertold Brecht

## RESUMO

A presente monografia busca enfatizar a importância do processo de gestão nas políticas públicas de cunho social, focalizando na Assistência Social. Nessa perspectiva, mapeamos a gestão estadual da Política de Assistência Social em Sergipe, identificando as atribuições da Assistência Social na instância do estado, a periodicidade de suas ações e as modificações ocorridas no espaço entre 2011 a 2014. A pesquisa foi dos tipos bibliográfico e documental, com análises qualitativa e quantitativa, cujos pressupostos teóricos adotados basearam-se na teoria social marxiana. O estudo revelou como a inserção da Assistência Social na redação da Constituição Federal de 1988 significou uma conquista para a população que se debruçou na luta por direitos. Nesse contexto, a gestão participativa, apesar de não ser a forma mais democrática, é a que se aplica na política de Assistência Social no Brasil. Ela apoia-se no pacto federativo, de forma compartilhada, na qual devem ser distribuídas e repassadas as atribuições e competências destinadas a cada esfera do governo. Além disso, nosso estudo apresenta algumas considerações sobre a conjuntura econômica, social e política vivida no período de análise, além de aspectos demográficos, mantendo a ligação entre o âmbito local e o nacional. Ademais, sistematiza os dados encontrados nos documentos locais que caracterizaram a política de Assistência Social em Sergipe. Em suma, a gestão conseguiu atingir algumas metas no que tange a consolidação do SUAS no âmbito da Política Nacional de Assistência Social no estado de Sergipe, contudo, alguns aspectos que representam retrocessos também foram identificados.

Palavras Chaves: Assistência Social. Gestão. Política Pública.

## ABSTRACT

This monograph seeks to emphasize the importance of the management process in public policies of a social nature, focusing on Social Assistance. From this perspective, we map the state management of the Social Assistance Policy in Sergipe, identifying the attributions of Social Assistance in the state, the periodicity of its actions and the changes occurred in the space between 2011 to 2014. The research was of the bibliographic and documentary types, with qualitative and quantitative analyzes, whose theoretical assumptions were based on Marxian social theory. The study revealed how the insertion of Social Assistance into the wording of the Federal Constitution of 1988 meant an achievement for the population that was engaged in the struggle for rights. In this context, participative management, although it is not the most democratic form, is the one that is applied in the policy of Social Assistance in Brazil. It is based on the federative pact, in a shared way, in which the attributions and competences assigned to each sphere of government must be distributed and transferred. In addition, our study presents some considerations about the economic, social and political situation experienced during the period of analysis, as well as demographic aspects, maintaining the link between the local and the national scope. In addition, systematizes the data found in the local documents that characterized the policy of Social Assistance in Sergipe. In short, the management managed to achieve some goals in relation to the consolidation of SUAS in the scope of the National Policy of Social Assistance in the state of Sergipe, however, some aspects that represent setbacks have also been identified.

Key Words: Social Assistance. Management. Public policy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPs – Caixas de Aposentadorias e Pensões  
CAS – Centros de Ação Social  
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social  
CEME – Central de Medicamentos  
CF – Constituição Federal  
CFESS – Conselho Federal de Assistência Social  
CIAS – Coordenadoria da Inclusão e Assistência Social  
CIB – Comissão Intergestores Bipartite  
CIT – Comissão Intergestores Tripartite  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
DAS – Departamento de Assistência Social  
DUO – Diário Oficial da União  
FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social  
FEBEMs – Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social  
FPAS – Fundo Previdência e Assistência Social  
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
LA – Liberdade Assistida  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
MAS – Ministério de Assistência e Promoção Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

NOB – Norma Operacional Básica

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica – Recursos Humanos /Sistema Único de Assistência Social

ONGs - Organizações Não Governamentais

PAEFI - Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSB – Proteção Social Básica

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

PSE – Proteção Social Especial

PT – Partido dos Trabalhadores

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SAS – Secretária de Assistência Social

SCFC – Serviço De Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEAS – Secretaria de Estado e Ação Social

SECPAST – Secretaria de Estado do Combate à Pobreza, da Assistência Social e do Trabalho

SEGOV – Secretaria de Estado de Governo

SEIDES – Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social

SEIDH – Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão e Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos Humanos

SEJUS – Secretaria da Justiça, Trabalho e Ação Social

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SEPLAG/SE – Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Sergipe

SEPLAN – Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Sergipe

SESC - Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UFS – Universidade Federal de Sergipe

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Divisão territorial de Sergipe.....	75
<b>Figura 2.</b> Taxa de Urbanização em Sergipe conforme Censo Demográfico 2010.....	76
<b>Figura 3.</b> Evolução no Índice de Desenvolvimento Humano e seus componentes em Sergipe.....	77
<b>Figura 4.</b> Índice de Vulnerabilidade Social em Sergipe conforme Censo Demográfico 2010. .....	81
<b>Figura 5.</b> Índice de Vulnerabilidade Social em Sergipe, na dimensão Renda e Trabalho, conforme Censo Demográfico 2010.....	82



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em Sergipe.....	77
<b>Gráfico 2.</b> Rendimento nominal médio per capita por domicílio em reais (R\$) no período de 2011 a 2014.....	78
<b>Gráfico 3.</b> Evolução do Coeficiente de Gini em Sergipe no período entre 2011 e 2014.....	79
<b>Gráfico 4.</b> Comparativo do percentual da população em situação de extrema pobreza (%) no período de 2011 a 2014.....	80
<b>Gráfico 5.</b> Ações localizadas nos Planos de Ação no período 2012 a 2014.....	92
<b>Gráfico 6.</b> Ações realizadas conforme Relatórios de Gestão Anuais de 2011 a 2014.....	93
<b>Gráfico 7.</b> Evolução da implantação dos CRAS em Sergipe.....	97
<b>Gráfico 8.</b> Evolução da implantação dos CREAS em Sergipe.....	97
<b>Gráfico 9.</b> Evolução da implantação de Unidade de Acolhimento para crianças e adolescente em Sergipe.....	98

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Ações de Gestão e Competências do Estado programadas de acordo com os Planos de Ação Anuais.....	94
<b>Quadro 2.</b> Ações de Gestão e Competências do Estado realizadas de acordo com os Relatórios de Gestão Anuais.....	94
<b>Quadro 3.</b> Ações de Cofinanciamento programadas de acordo com os Planos de Ação Anuais.....	96
<b>Quadro 4.</b> Ações de Cofinanciamento realizadas de acordo com os Relatórios de Gestão Anuais.....	96
<b>Quadro 5.</b> Ações de Capacitação programadas de acordo com os Planos de Ação Anuais.....	99
<b>Quadro 6.</b> Ações de Capacitação realizadas de acordo com os Relatórios de Gestão Anuais.....	99
<b>Quadro 7.</b> Ações de Mobilização programadas de acordo com os Planos de Ação Anuais.....	101
<b>Quadro 8.</b> Ações de Mobilização realizadas de acordo com os Relatórios de Gestão Anuais.....	101
<b>Quadro 9.</b> Ações de Eventos programadas de acordo com os Planos de Ação Anuais.....	102
<b>Quadro 10.</b> Ações de Eventos realizadas de acordo com os Relatórios de Gestão Anuais...	102
<b>Quadro 11.</b> Disponibilização de informações referente aos programas e benefícios.....	104
<b>Quadro 12.</b> Periodicidade dos serviços, programas e equipamentos da Assistência Social em Sergipe.....	105

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO 1.</b>	
<b>POLÍTICA PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL .....</b>	<b>28</b>
1.1. CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA .....	29
1.2. CONCEPÇÃO E MODALIDADES DE GESTÃO .....	34
1.3. REFLEXÕES SOBRE POLÍTICA PÚBLICA E MODALIDADES DE GESTÃO A PARTIR DOS DOCUMENTOS ANALISADOS .....	40
<b>CAPÍTULO 2.</b>	
<b>A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>45</b>
2.1. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO .....	47
2.2. REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....	56
2.3. GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SERGIPE: OBSERVAÇÕES A PARTIR DO HISTÓRICO DE VÍNCULO COM O ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA .....	66
<b>CAPÍTULO 3.</b>	
<b>A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SERGIPE NO PERÍODO DE 2011 A 2014 .....</b>	<b>73</b>
3.1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS, SOCIOECONÔMICOS E POLÍTICOS DE SERGIPE .....	74
3.2. GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SERGIPE: PROGRAMAS, PROJETOS E SERVIÇOS .....	85
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>107</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>111</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>116</b>

## **INTRODUÇÃO**

A implementação da Constituição Federal de 1988 tem como marca a conquista de liberdades democráticas, a ampliação das políticas sociais já adotadas, a inserção de novos direitos sociais, trabalhistas e políticos, bem como o dever do Estado na garantia da execução de cada direito conquistado. Por meio dela, busca-se fortalecer o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Por conta disso, a Constituição de 1988 (CF/1988) é conhecida como constituição “cidadã”.

A Assistência Social torna-se um dos pilares do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social, somada à Saúde e à Previdência Social a partir da CF/1988. Em nosso estudo pretendemos examinar como está sendo realizada a gestão dessa Política, com foco no estado de Sergipe, além dos avanços e retrocessos que ocorreram no gerenciamento da Política de Assistência Social, marco legal alcançado também por meio da Carta Magna.

A Assistência Social concebida como uma política pública prevista nos artigos 203 e 204, da Constituição Federal de 1988, não pode ser confundida com o assistencialismo/caridade. Sua materialização é efetivada com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/nº 8.742), que dispõe justamente sobre a organização desta política, entre outras providências. A LOAS foi aprovada em 1993, contudo, a correlação de forças políticas da época não foi favorável a implementação de uma política de Assistência Social com o modelo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No processo de elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social, concorreram à aprovação no Congresso Nacional várias propostas distintas relacionadas ao modelo de implementação do SUAS, mas não tiveram aceitação.

Como base de apoio para realização dos serviços de Assistência Social previstos na Constituição Federal, foi elaborada em 1997, a primeira Norma Operacional Básica (NOB), tendo como centralidade os critérios de transferência de recursos para política, sendo aprovada pela Resolução nº 204 do CNAS de 04 de dezembro de 1997. Nesse mesmo ano, foi realizada a II Conferência Nacional de Assistência Social, da qual foi deliberada a primeira versão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que seria aprovada no ano seguinte. Em 1998, a Norma Operacional Básica (NOB) também foi atualizada, criando sua segunda versão, conforme Resolução nº 207 do CNAS de 16 de dezembro de 1998.

As demais políticas do tripé da Seguridade Social – Previdência Social e Saúde – já tinham debates mais avançados, sendo espelho de muitas propostas para o Sistema Único de Assistência Social. Dentre essas, começou a ser germinada a ideia de que semelhante a Política

de Saúde, a Política de Assistência Social também precisaria ter um sistema único, que tivesse a provisão do Estado. O modelo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi objeto de várias conferências e debates, mas sua deliberação ocorreu apenas na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003.

Entre 2003 e 2004, devido às movimentações ocorridas nesse período, fez-se necessária a revisão da PNAS, no intuito de efetivar e dar diretrizes a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de incorporar em seu conteúdo as demandas da sociedade brasileira. A PNAS é um parâmetro que traz delimitações e orientações sobre como devem ser prestados os serviços, a quem eles são destinados, seu financiamento, gestão e outras referências. A aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, pela Resolução nº 145, no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), trouxe como meta alcançada a perspectiva do SUAS.

Com os novos debates incorporados na Constituição Federal vigente, a implantação da LOAS/1993 e mais especificamente da PNAS de 2004, o Estado passa a deter o compromisso com a sociedade devendo estabelecer políticas permanentes de proteção social. A Assistência Social, através desses dispositivos legais, garante o acesso a todos que dela necessitem, sem contribuição prévia, por meio da atuação conjunta e descentralizada entre os entes federados (Governo Federal com os Estados, Distrito Federal e Municípios).

A descentralização passa a tornar-se realidade, pois tem início a reforma do Estado, prevalecendo fatores de ordem estrutural, institucional e de ação e deliberação política na observação dos resultados alcançados nas diferentes áreas de política social (BERETTA; MARTINS, 2004, p. 65).

Delimitada pelas proteções afiançadas, a Política Nacional de Assistência Social é dividida em proteção social básica e proteção social especial. A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; a proteção social especial tem como foco o atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, ou seja, situações de rompimento de vínculos.

Outra marca da Política Nacional de Assistência Social de 2004 é o reconhecimento do território como estratégia para observação e enfrentamento das expressões da “questão social”<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Netto (2001) e Iamamoto (2001) referem-se ao uso das aspas quanto a origem conservadora dada a este termo, além de seu uso apropriado pelo pensamento conservador. Já Santos (2012) sinaliza que além dessas observações, o termo encontra-se entre aspas, pois, deve ser entendido como um conceito, um termo reflexivo, intelectual e não

visto que é importante considerar as desigualdades socioterritoriais para sua configuração, além de nos conduzir a análise do novo cenário que nos encontramos atualmente, no qual as configurações da família foram redimensionadas devido às transformações econômicas e sociais, as mudanças de costumes e ao avanço da tecnologia. É válido ressaltar que em 2011, a LOAS é atualizada através da Lei nº 12.435 e suas principais alterações abrangem a incorporação do SUAS, o conceito de família e a disposição dos benefícios para situações de vulnerabilidade social.

Como já citado, pesquisaremos a configuração da gestão da política de Assistência Social no âmbito estadual. Para viabilizar a operacionalização dessa gestão, vimos que as regulamentações já existentes, tais como a Norma Operacional Básica (NOB), nas suas distintas versões, tem a preocupação de definir as competências de cada ente federado, níveis de gestão, instâncias que se relacionam, relações com as entidades e organizações, os principais instrumentos de gestão e a forma de gestão financeira, visando fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social.

A gestão apoia-se no pacto federativo, de forma compartilhada, na qual devem ser distribuídas e repassadas as atribuições e competências destinadas a cada esfera do governo. Para tal, a NOB/SUAS (2012) orienta as funções dos entes, definindo que: os Municípios são responsáveis em integrar a organização, o planejamento e a execução da Política de Assistência Social; os Estados devem organizar, coordenar e monitorar a Assistência Social no seu território; e a União, coordenar a formulação e a implementação da PNAS e do SUAS.

A atuação específica ou a atuação intersetorial devem ser efetivadas na rede de serviços, que por sua vez, deve ser provida através da política de Assistência Social. Entretanto, esta não deve atuar sozinha, mas sim articulada e integrada a outras políticas, programas e ações, como garantia de renda, segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a serviços básicos de subsistência (água, saneamento básico e energia elétrica), moradia, qualificação profissional e trabalho. Faz-se necessário a regulamentação de alguns artigos dispostos na LOAS “para que se identifiquem as ações de responsabilidade direta da assistência social e as que atuam em corresponsabilidade” (PNAS, 2004, p. 9).

Ante o exposto, pretendemos analisar a gestão da Política de Assistência Social em Sergipe, identificando as competências da Assistência Social aqui no estado, sua periodicidade

---

como uma categoria. Para a autora, "as categorias, para serem consideradas como tais, devem, antes, ter existência concreta, real, afim de que seja possível a sua abstração no âmbito do pensamento" (SANTOS, 2012, p. 18). Sendo assim, podemos afirmar que há uma existência real das expressões da "questão social".

de suas ações e as modificações ocorridas no espaço entre 2011 a 2014. A gestão estadual de 2011 a 2014 corresponde ao mandato que teve início com o governador Marcelo Déda (2011-2013), eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e a continuidade após sua morte, quando assume o vice-governador Jackson Barreto, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), até 2014.

O interesse por essa temática surgiu após a aproximação com o setor da Gestão do Trabalho, vinculado à Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão e Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos Humanos (SEIDH), local onde realizamos estágio curricular obrigatório em Serviço Social. A partir do contato com a Secretaria, começamos a observar que após a LOAS ser alterada em 2011, para incorporar o SUAS, ocorreram mudanças em torno da Assistência Social no estado de Sergipe, principalmente no período de 2011 a 2014. Em virtude disso, percebemos que essa discussão é de extrema importância para que sejam avaliadas as evoluções e transformações ocorridas dentro do intervalo que nos propomos a estudar, numa tentativa de contribuir para o fortalecimento dessa política no nosso estado. Uma vez que, ao elencar os pontos positivos e negativos, iremos constatar se o que foi realizado na Assistência Social em Sergipe atingiu os objetivos previstos na PNAS.

Na perspectiva de assimilar o fenômeno na sua plenitude, adotamos o método crítico-dialético, baseado na teoria social marxiana. A nossa investigação fez uso de pesquisa dos tipos bibliográfico e documental, com análises qualitativa e quantitativa, que possibilitaram a compreensão dos fundamentos. A pesquisa bibliográfica versa sobre a produção do conhecimento relacionada a Assistência Social no Brasil e documentos que a regem no país e no estado de Sergipe.

Sabemos que essa política é essencial para o enfrentamento de algumas das expressões da “questão social”. Esta por sua vez, é o objeto de estudo do Serviço Social, sendo “elemento central da relação entre profissão e realidade” (YAZBEK, 2001, p. 33) e a apropriação e o entendimento dessa temática contribuem profundamente para formulação da documentação que regulariza e fundamenta as deliberações da Assistência Social.

Destarte, nosso estudo buscou trazer os aspectos históricos da construção da Assistência Social no cenário brasileiro, sancionada como política pública na Constituição de 1988, como parte do tripé da Seguridade Social. A nossa intenção é efetuar uma reflexão sobre como ocorreu a gestão dessa política, primeiramente em âmbito nacional e em específico no estado sergipano, no período de 2011 a 2014.



Além de levantamentos bibliográficos sobre o assunto utilizamos a pesquisa documental. Nessa direção, buscamos documentos que dispõem de organizações, normatizações, orientações e avaliações sobre a política supracitada, tais como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), as Normas de Orientações Básicas (NOB) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Estes documentos nos subsidiaram na averiguação da política no seu contexto nacional. No âmbito estadual, tendo como norte as fontes de pesquisa citadas acima, analisamos os Planos de Ação e Relatórios de Gestão Anuais, o Pacto de Aprimoramento de Gestão (2011-2014), Relatórios de Programas e Ações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Relatórios de Atividades do Governo referentes ao período dos quatro anos de recorte de análise. Esses documentos atuaram como alicerce fundamental para o desenvolvimento de nosso objeto de pesquisa.

Para obtenção de tais informações, realizamos pesquisas em livros, periódicos, relatórios de estágio, teses e revistas que se debruçam sobre a Assistência Social. Por conseguinte, buscamos acessar informações, dados e notícias, seja do âmbito estadual ou federal, em ferramentas vinculadas a Internet, como por exemplo, os sítios do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Diário Oficial da União (DOU) e Diário Oficial do Estado de Sergipe e da Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão e Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos Humanos (SEIDH). Posteriormente, localizamos os Relatórios de Gestão e Planos de Ação, a partir do contato com a Coordenadoria de Inclusão e Assistência Social (CIAS), vinculada a SEIDH, que disponibilizou tais documentos para análise. São fontes que enfatizam os aspectos da gestão estadual da Assistência Social no estado de Sergipe que nos possibilitou averiguar os dados pertinentes a finalidade dessa investigação.

Após coleta de dados, iniciamos a análise, tendo como base, literaturas que são interligadas as regulamentações da política de Assistência Social. Em conseguinte, analisamos o produto de nossa coleta para identificar se foram atingidas as metas recomendadas na elaboração dos documentos, tendo como suporte as legislações vigentes. Baseado na exploração dos dados avaliamos suas repercussões na gestão estadual da política em Sergipe.

O conteúdo desta monografia envolve três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Essa divisão visa oferecer maior facilidade para apreensão do debate por parte do leitor. Iniciamos trazendo discussões conceituais, seguidas por reflexões sobre a Assistência Social antes de tornar-se política e depois que alcança esse marco, tanto em nível

de Brasil quanto de Sergipe, situando a caminhada dessa política. Em seguida abordamos a gestão da política de Assistência Social em Sergipe no período entre 2011 e 2014. Buscamos seguir uma lógica de exposição dos nossos argumentos, trabalhada na inter-relação entre a conjuntura nacional e local, apreendendo nos documentos analisados aspectos particulares da nossa realidade, articulados ao todo em que nos inserimos.

O primeiro capítulo pretende situar o leitor sobre os principais temas discutidos ao longo da monografia. Trouxemos as concepções e debates acerca da política, política pública, política social e também sobre gestão, gestão social e as modalidades de gestão social. Como nosso estudo foi embasado em documentos, efetuamos algumas reflexões sobre a relação estabelecida entre os documentos locais e nacionais, mostrando como estes são interligados e fazem referência às publicações legais. Essa breve apreensão sobre os conceitos que serão trabalhados é de suma importância para que o nosso objetivo seja alcançado.

O segundo capítulo apresenta uma análise sobre a gestão da Política de Assistência Social no Brasil e em Sergipe. Inicialmente, procuramos fazer esse exame a partir da caminhada histórica dessa política no Brasil, trazendo aspectos de sua gênese assistencialista até tornar-se política pública, para que assim fosse possível trazer reflexões sobre sua gestão em nível nacional e estadual. Outrossim, identificamos como a LOAS, PNAS, SUAS, dentre outras obras, entendem a gestão dessa política e como esta gestão era realizada antes e após a Assistência Social integrar a Seguridade Social. No contexto local, buscamos também partir de uma trajetória histórica com base nas competências atribuídas a Secretaria Estadual voltada para a Assistência Social, entre 1964 a 2014, para poder observar os detalhes que compõem a construção e gerenciamento da Assistência Social no âmbito do estado de Sergipe.

Por fim, o terceiro capítulo tem como foco o estado de Sergipe e busca explicar a política de Assistência Social no período entre 2011 e 2014. Apresentamos algumas considerações sobre a conjuntura econômica, social e política vivida, além de aspectos demográficos, mantendo a ligação do âmbito local com o nacional. Ademais, realizamos uma sistematização dos dados encontrados nos documentos locais que caracterizaram a política de Assistência Social em Sergipe, como ela foi gerida e as ações programadas e realizadas em cada ano.

Nas considerações finais, buscamos sintetizar o que foi exposto em nossa pesquisa, mostrando por meio dela os avanços e retrocessos identificados nessa política dentro dos quatro anos que nos detivemos a estudar. Foi verificado que a gestão conseguiu atingir algumas

metas no que tange a consolidação do SUAS no âmbito da Política Nacional de Assistência Social no estado de Sergipe, em meio aos desdobramentos sociais, políticos e econômicos.

## **CAPÍTULO 1. POLÍTICA PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL**

Como nos propomos a analisar a gestão da política de Assistência Social, fez-se necessário compreender seu sentido dentro da Seguridade Social. Para isso, além de trabalhar o conceito de gestão social, também incluímos os conceitos de política, política pública e política social, sendo esta última a principal vertente usada no Serviço Social.

O método crítico-dialético, baseado na tradição marxista, é o que escolhemos utilizar para fazer a nossa análise, pois concordamos que as políticas sociais devem ser entendidas como “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.36).

As expressões da “questão social” mantêm uma relação intrínseca com a origem das políticas sociais, sendo que foram determinantes no surgimento destas. Contudo, é importante salientar que as políticas sociais devem considerar diversos aspectos, relações e dimensões (histórica, econômica, política, social, cultural) e que estas dimensões devem ser entendidas como partes de uma totalidade e não como elementos isolados (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Mais uma vez nos remetemos a Marx para enfatizar que a análise superficial dos fatos não é suficiente: é preciso chegar à essência do fenômeno e para isso precisamos situá-lo no complexo e contraditório processo de produção e reprodução da vida social e na totalidade concreta.

## **1.1. CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA**

Para iniciarmos nossa discussão, expomos algumas considerações sobre a política segundo Pereira (2008). A autora retrata que na história das sociedades existem duas principais formas de regulação social: a coerção pura e simples e a política. A coerção pura e simples revela uma forma antidemocrática que impede o desenvolvimento de relações construtivas; já a política representa um instrumento de consenso democrático entre partes conflitantes. Mas a política não é toda livre de coerção. O poder coercitivo do Estado é delegado por meio dos limites e leis legitimadas pela sociedade, além de ser controlado por ela, ou seja, pelo controle democrático.

Por ter caráter conflituoso e contraditório, Pereira (2008, p. 91) afirma que

a política permite a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade e ampliação da cidadania. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece. [...] A ampliação da cidadania [...] permite a valorização da dimensão social como um espaço que se situa, no dizer de Castel (1998), entre o

econômico e o político, se contrapondo à lógica do mercado e impondo ao Estado obrigações positivas. É, enfim, a política que permite a organização do social como espaço instituído, historicamente construído e articulado por conflitos.

Assim, a política em seu sentido democrático, implica a política pública. O conceito de política pública não é unânime e são diversas as suas compreensões. Algumas interpretações privilegiam o Estado como o produtor exclusivo de política pública; outras entendem a relação dialética e contraditória entre Estado e sociedade que promove a constituição dessa política. Assim como Pereira (2008), seguiremos a linha de análise desse último entendimento. A política pública consiste num conjunto de ações e decisões intermediadas tanto pelo Estado como pela sociedade, caracterizado pela orientação para a ação pública, com a responsabilidade de execução de uma autoridade pública sob o controle da sociedade; pelo princípio do interesse comum, da soberania popular; pela efetivação de direitos sociais declarados em lei, que só se aplicam por meio das políticas públicas e se operacionalizam por meios dos programas, projetos e serviços sociais, devendo satisfazer as necessidades sociais, além de necessidades econômicas e culturais, dentre outras.

Dessa forma, todo o contexto de lutas da classe trabalhadora, iniciadas com o processo de conscientização coletiva desta, precisa ser analisado. O fim do século XIX é marcado por greves e manifestações, principalmente em torno da jornada de trabalho. A “questão social”<sup>2</sup> tem sua gênese no movimento de exploração do trabalho pelo capital: o trabalhador que vende sua força de trabalho e a burguesia, detentora dos meios de produção. Fundada nessas relações antagônicas, se mostra na desigualdade de condições entre as classes. No entanto, para entender o conceito “questão social” é fundamental entender primeiramente sua constituição histórica.

É importante pontuar que a “questão social” é inerente ao sistema capitalista e que sua arena envolve

[...] lutas políticas e culturais contra as desigualdades socialmente produzidas. Suas expressões condensam múltiplas desigualdades mediadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais, relações com o meio ambiente e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização (IAMAMOTO, 2009, p. 16).

As primeiras oposições à exploração intensa do sistema capitalista datam de antes de 1830. Ocorreram protestos pontuais sem liderança incitados por diferentes segmentos da classe

---

<sup>2</sup> Santos (2012) sinaliza que o termo se encontra entre aspas, pois, deve ser entendido como um conceito, um termo reflexivo, intelectual e não como uma categoria, como já fora explicitado na metodologia desta monografia.

trabalhadora, que não questionavam a fundo o sistema social vigente, mas que contribuíram para o início do processo de consciência de classe, que culminou numa revolução alguns anos depois. A Revolução de 1848 é conhecida como “divisor de águas”, pois firma o processo de amadurecimento do proletariado, resultante das lutas e contestações travadas entre o capital e trabalho, o que permite o desenvolvimento de uma consciência política, sendo esse um marco no processo de mudança da condição de “classe em si” a “classe para si”. Com isso, percebemos que “a ‘questão social’ está necessariamente colada à sociedade burguesa: somente a supressão desta conduz à supressão daquela” (NETTO, 2001, p.44). Contudo, o fato de ter conquistado a consciência política não significou conquistar domínio teórico-metodológico sobre o conceito e os processos de reprodução da “questão social” demonstrados em suas expressões concretas. Para compreendê-la é necessário estudo aprofundado sobre o modo de produção capitalista, do qual a “questão social” é inerente.

Se a compreensão das determinações inerentes ao debate da “questão social”, nessa direção é impensável, portanto, sem os elementos da crítica da economia política marxiana, ela tem seu núcleo essencialmente fundado pela “lei geral da acumulação capitalista”. Isso significa dizer que a gênese da “questão social” é explicada pelo processo de acumulação ou reprodução ampliada do capital. Esse processo remete à incorporação permanente de inovações tecnológicas pelos capitalistas, tendo em vista o aumento da produtividade do trabalho social e a diminuição do tempo de trabalho socialmente necessário à produção de mercadorias. Essa tendência, por sua vez, produz um movimento simultâneo de aumento do capital constante e diminuição do capital variável, que corresponde à força de trabalho (SANTOS, 2012, p.26).

Torna-se fácil a percepção de que quanto mais se desenvolvem as forças produtivas, mais cresce a pobreza, e que a produção de riqueza e o crescimento da miséria se dão sob as mesmas condições. Para Santos (2012), os determinantes da “questão social” são o pauperismo e os desdobramentos sociopolíticos. Ao debater sobre pauperismo, nos referimos à desigualdade e a pobreza na qual a maior parte da população se encontra. É uma relação inversa, pois, apesar do modo de produção capitalista deter de forças produtivas suficientes, a pobreza não é erradicada, visto que esta é socialmente produzida e é a essência desse sistema. Essa escassez é resultante da maneira de como as relações sociais de produção estão sendo reproduzidas. Assim, a autora sinaliza que as lutas de classes são indissociáveis da “questão social”, por se expressarem em relações contraditórias e antagônicas, sendo que as múltiplas expressões da “questão social” só podem ser superadas caso haja uma superação do modo atual de produção.

Nesse período, em que se intensifica a busca por melhoria das condições e jornada de trabalho por parte dos trabalhadores, o Estado começa a responder pontualmente, apesar da forte repressão. Behring e Boschetti (2011, p. 55) nos mostram que dentro de toda essa conjuntura “começa a ocorrer o deslocamento do problema da desigualdade e da exploração como questão social, a ser tratada no âmbito estatal e pelo direito formal, que discute a igualdade de oportunidades em detrimento da igualdade de condições”.

Na atualidade consideramos como conquistas das lutas e manifestações, o reconhecimento do proletariado enquanto classe por parte do Estado e a garantia de direitos no trabalho. Diante disso, Iamamoto (2001, p.17) salienta que,

foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre o capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos.

O sentido público incorporado a política, deve ser entendido como a soberania popular na qual os cidadãos expõem suas escolhas, que devem ser legitimadas e controladas pela própria sociedade. O termo *público* aqui é entendido como interesse comum, sendo compromisso tanto do Estado quanto da sociedade. A política pública não recebe essa denominação por estar vinculada ao Estado e por isso não é um sinônimo do termo *estatal*, visto que na constituição e formulação dela, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo.

Enquanto integrante da política pública, as políticas sociais são entendidas como estratégias de governo que são resultantes de conflitos de interesses das camadas e classes sociais em torno da riqueza social apropriada pelo Estado (SILVA, 2007). A política social visa “o atendimento de demandas e necessidades sociais. [...] Refere-se a princípios que governam atuações dirigidas a fins, com concurso de meios, para promover mudanças seja em situações, sistemas e práticas, seja em condutas e comportamentos” (PEREIRA, 2008, p. 96). Dessa forma a autora reitera que tal concepção de política social só deve ser adotada caso o sujeito busque uma intervenção na realidade concreta que precisa de mudança, ou seja, a implantação de ações de cunho efetivo geridas com primazia pelo Estado, buscando responder aos anseios impostos socialmente.

No Brasil, o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais ocorreram de forma particular. O processo de formação do capitalismo aqui aconteceu de forma distinta de outros países considerados centrais, avançados. Segundo Caio Prado Jr. (2001, apud BEHRING;



BOSCHETTI, 2011), as políticas sociais brasileiras são marcadas por algumas particularidades: o processo de colonização e o imperialismo, com a economia voltada para o exterior, contribuindo com a acumulação originária do capital nos países centrais, mantendo a dependência com o mercado mundial; o peso do escravismo, visto que até os dias atuais, a condição do trabalho nas relações sociais e no ambiente cultural são marcadas pela desqualificação; além do desenvolvimento desigual e combinado<sup>3</sup>, característica própria da nossa formação sócio histórica. Para o autor, a passagem para o sistema capitalista no Brasil inicia com a substituição lenta do trabalho escravo para o trabalho livre, sendo esse um processo de renovação que trouxe consigo o viés conservador.

A Assistência Social, a Previdência Social e a Saúde, que são a base da Seguridade Social brasileira, são políticas sociais. Cada uma dessas políticas tem sua lei de regulamentação, o que permite a execução de programas, projetos e serviços. São de cunho público, no qual tanto o Estado quanto a sociedade são protagonistas ativos. Dessa maneira, a intervenção do Estado é realizada com o controle democrático da sociedade.

Nessa perspectiva, Silva (2007) retrata sobre as duas funções básicas do Estado capitalista que se combinam: criar condições que favoreçam a *acumulação* e ainda assim articular técnicas de *legitimação* da ordem social e econômica. Assim, ele chama atenção para a permanente contradição da política social com a política econômica, pois apesar de estarem estritamente ligadas, tem prioridades distintas: uma prioriza as necessidades sociais, enquanto a outra prioriza a acumulação e o lucro na esfera do mercado. É por conta disso que “as políticas sociais não podem ser antieconômicas, mas é frequente que as políticas econômicas sejam antissociais” (SILVA, 2007, p. 33).

As políticas públicas e, especificamente as políticas sociais, têm relação direta com o campo dos direitos sociais, pois visam o atendimento das necessidades sociais e possuem características de concretização de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e incorporados nas leis, além de apresentar caráter universal de acesso, característica da política de Assistência Social. Os direitos sociais devem ser guiados pelo princípio da igualdade e da equidade.

A identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem a sociedade

---

<sup>3</sup> “[...] dois modos de produção estão combinados em uma única formação social. O seu desenvolvimento desigual, com o qual o modo progressivo avança e os outros entram em estagnação, traz por fim uma crise que pode ser resolvida somente através da revolução social” (CHILCOTE, 2009, p. 76).

exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. Daí porque, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é fundamental (PEREIRA, 2008, p. 102).

Assim, além da provisão de bens materiais, a política social deve contribuir para a efetivação do direito à autonomia, informação, ao desenvolvimento e convivência comunitária, dentre outros. O Estado, então, é o espaço de discussão dos interesses contraditórios em confronto na sociedade, “constituindo-se em instrumento privilegiado para a gestão das condições coletivas de existência sob aquela perspectiva de universalidade” (SILVA, 2007, p. 35). A gestão das políticas sociais no Brasil e a análise das formas de gestão adotadas para coordenar ações de resposta às necessidades sociais que passam a ser de responsabilidade do Estado, em decorrência das lutas postas pelos trabalhadores, serão vistas nos próximos tópicos.

## **1.2. CONCEPÇÃO E MODALIDADES DE GESTÃO SOCIAL**

Para avançar no debate sobre a gestão social no que se refere à ação do Estado, precisamos primeiramente entender a definição desse termo. Separadamente, os conceitos das palavras já nos indicam o seu significado: *gestão* quer dizer gerenciamento ou administração e *social* remete a sociedade, algo que é de todos (SILVA, 2007). Dessa maneira, trataremos da gestão, no seu sentido geral, para posteriormente, compreender a gestão social.

Podemos afirmar que a gestão é “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2006 apud FILHO E GURGEL, 2016, p.28). Para entender esse conceito é essencial compreender o que são recursos, para assim utilizá-los de modo racional, visando a concretização de tais fins. Para Filho e Gurgel (2016, p. 29), em conformidade com Paro, os recursos

[...] referem-se aos elementos conceituais e materiais que a humanidade – seja na relação com a natureza (relação homem x natureza), seja em sua inter-relação (relação homem-homem) – para produzir os bens materiais e ideológicos necessários para a sociedade se manter e se reproduzir. Dessa forma, os recursos que são utilizados, através da relação que o homem estabelece com a natureza e/ou com outros homens, atingem tanto a dimensão da produção social quanto à dinâmica da reprodução social.

Em consonância com as posições dos autores, entendemos que na gestão, a utilização racional de recursos, em suas diferentes relações citadas acima, tem como objetivo atingir determinado fim. Paro (2006 apud FILHO; GURGEL, 2016) destaca que o recurso deve ser aplicado de forma econômica, sem desprender da finalidade que ele é direcionado. Assim, “os

recursos disponíveis devem ser organizados, aplicados, usados de forma a que os fins definitivos sejam efetivamente alcançados. Portanto, temos aqui uma relação entre o ‘fim’, a ‘finalidade’ a ser atingida e o ‘recurso’ utilizado para atingir a referida finalidade” (FILHO; GURGEL, 2016, p. 30).

A razão nesse caso tem o papel de definir os recursos e a finalidade que serão utilizados para atingir tais fins da administração, assim a finalidade direciona a escolha e a aplicação dos recursos a serem trabalhados. Ou seja, a finalidade aponta os recursos que serão utilizados e a razão envolvida na gestão, desta maneira a racionalidade está nos recursos “fim”, mas também ligada a definição da finalidade (FILHO; GURGEL, 2016). Por exemplo,

[...] quando se tem como finalidade economizar recursos públicos da área social para pagar a dívida pública, o tempo gasto de um médico do Serviço Único de Saúde – SUS em atendimento deve ser um determinado tempo mínimo, tendo em vista a não contratação de outros médicos, e a necessidade de atendimento da população. Por outro lado, se a finalidade for garantir um atendimento de qualidade à população, o tempo gasto deste mesmo médico deverá ser um tempo mínimo que garanta o atendimento à população com a qualidade pretendida. Se for necessário, deverão ser contratados mais médicos para que a proporção entre o número total da população atendida por dia/médico atinja o tempo mínimo. O tempo mínimo do último caso certamente será maior do que o tempo mínimo do primeiro, embora ambos estejam sendo definidos a partir de uma racionalidade que busca reduzir tempo e quantidade de meios, a partir da finalidade indicada (FILHO; GURGEL, 2016, p. 31).

A partir dos exemplos acima, percebemos que a finalidade é quem define a razão da utilização dos recursos. No primeiro caso, a finalidade é diminuir os recursos da política de saúde para pagamento da dívida pública; já no segundo, é a qualidade no atendimento à população. Em ambos os casos, o objetivo seria a economia de recursos, no entanto, a modalidade de economia depende da finalidade. Como pôde ser visto nas situações citadas, mesmo presentes em espaço similar, cada ação tem uma finalidade diferente, o que acarreta racionalidades diferenciadas na utilização dos recursos para atingir o objetivo final.

A gestão envolve três movimentos que implicam duas dimensões de razão. Os três movimentos instrumentais da razão, na perspectiva de Filho e Gurgel (2016, p.32), são: “a razão voltada para definir a finalidade; a razão implicada na escolha dos recursos adequados à finalidade; e, a razão aplicada para empregar de forma econômica os recursos escolhidos”. Os autores consideram que o gestor/administrador deve assumir as dimensões racionais afim de alcançar os fins estabelecidos. Sendo assim, as duas dimensões da razão são a finalística (ou ético-política) e a instrumental. A primeira dimensão, atua em consonância com o projeto ético-político do Serviço Social, e é direcionada para ampliação e aprofundamento de direitos na

perspectiva de construção de uma nova ordem societária fundada na liberdade e igualdade, sem exploração ou dominação de classes, etnia e gênero; a dimensão instrumental está direcionada a utilização dos recursos para chegar à finalidade.

Os autores sinalizam que a administração/gestão possui caráter contraditório, visto que existem variadas possibilidades de atuação. A gestão pode ser orientada para a reprodução da ordem de dominação/exploração ou para a supressão dessa ordem, na busca da liberdade e do acesso aos serviços necessários. Ainda é importante frisar que numa sociedade estruturada na divisão de classes, a gestão pode tornar-se a forma de materializar a dominação de uma classe sobre outra, a depender da orientação crítica do gestor. Se utilizada como dinâmica de exploração e dominação da sociedade capitalista, “que, na dinâmica social baseada na estrutura de classes, onde uma determinada classe domina e explora a outra, a administração, como utilização de recursos para atingir fins determinados, se expressará tendo como determinação central a dominação” (FILHO; GURGEL, 2016, p. 33).

Dessa forma, podemos dizer que gestão não implica nenhuma percepção de neutralidade. Já foi esclarecido que a gestão demanda de racionalidade, enquanto uma atividade humana. Logo, “ao se concretizar, a administração se impregna de elementos histórico-concretos materiais e ídeo-culturais” (FILHO; GURGEL, 2016, p. 28).

Nessa perspectiva, a “direção” tomada é tida como essencial para a realização de todo o trabalho coletivo ou social pode ser interpretada como as possibilidades de atuação na gestão. Além da gestão voltada para a manutenção da ordem capitalista, temos por outro lado, a defesa de um mundo de liberdade para todos. A discussão em torno da construção da gestão da política de Assistência Social no Brasil segue essa linha, sendo essa política caracterizada como não contributiva, ou seja, para quem dela necessitar.

Ao falar de gestão, não podemos esquecer o Estado como elemento fundamental, pois este é entendido como campo de expressão das relações sociais de produção existentes na sociedade. Na concepção de Hegel, o Estado tem o caráter “universal”, mas contrapondo essa teoria, Marx formula sua crítica argumentando que a *dimensão universal* do Estado na sociedade capitalista é de aparência. É essa a perspectiva utilizada por Filho e Gurgel (2016) para explicar a *dimensão universal*, conforme o que a teoria marxiana diz em respeito as ações do Estado.

O Estado não expressa o interesse geral e nem está voltado para o bem comum, simplesmente ele também atua atendendo a determinados interesses da classe

trabalhadora, na medida da necessidade de garantia da estrutura de dominação fundada na propriedade privada. Em outras palavras, não há como haver interesse geral em uma sociedade estruturada em classes sociais, pois os interesses estão vinculados às estruturas de classe (FILHO; GURGEL, 2016, p. 40).

É através dessa concepção de dominação do capital, tido como “universal” conforme determinados interesses, que o Estado atua em sua administração “através de regras legais apresentadas a sociedade como algo acima das classes e orientado ‘racionalmente’ para a realização de um suposto bem comum” (FILHO; GURGEL, 2016, p. 42). Diante disso, que a materialização de dominação da administração se realiza pela “exploração tipicamente capitalista, baseada na produção social e apropriação da vida privada da mais-valia, fundada na ‘racionalidade’ formal-legal tanto no campo da produção quanto na reprodução social” (FILHO; GURGEL, 2016, p. 42).

Para compreender essa relação é necessário primeiramente entender a dominação. Weber (1999, p.33 apud FILHO; GURGEL, p. 46) define que “dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”. A partir desse conceito ele apresenta três tipos de dominação: a carismática, a tradicional e a legal. A dominação carismática é fundamentada na “qualidade pessoal considerada extracotidiana [...] e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais, sobre-humanas, ou pelo menos extracotidianos específicos [...]” (WEBER, 1999, p.158-159 apud FILHO; GURGEL, p.48). Na dominação tradicional, a “legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais [...]”. O dominador não é um ‘superior’, mas senhor pessoal; seu quadro administrativo não se compõe primariamente de ‘funcionários’ mas de ‘servidores’ pessoais [...]” (WEBER, 1999, p.148 apud FILHO; GURGEL, p.49). Já a dominação legal é tida como a ideal para Weber, por ser fundamentada em regras e normas racionais, que legitima a dominação, tendo ordem administrativa adequada à burocracia.

No entanto, a perspectiva marxista vai de encontro à concepção de dominação de Weber. Para esse autor, ela se refere à relação de mando e de obediência, como visto na síntese das teorias, no parágrafo anterior. Para Marx, esta relação está baseada na dominação de classes, esclarecendo que por trás de tal dominação, mesmo tida como legal, existe o interesse do capital, que é embutido na sociedade capitalista. Mesmo nesse contexto de dominação, Filho e Gurgel (2016) acreditam que é possível através da gestão democrática/social,

[...] contribuir para que ocorra um tensionamento ou, até mesmo, em certas circunstâncias, uma retração da exploração da força de trabalho, realizado por mecanismo que ampliem a participação da classe subalternas nos processos de gestão das organizações, política, programas, projetos e serviços estruturados em nossa sociedade (FILHO; GURGEL, 2016, p. 72).

Nessa mesma lógica, compactuamos com a concepção trazida por Silva (2007, p. 32) de que a gestão social é “conjunto de estratégias voltadas à *reprodução da vida social* no âmbito privilegiado dos serviços – embora não se limite a eles – na esfera do *consumo social*, não se submetendo a lógica mercantil”. O autor sinaliza que a gestão social tem sua principal função na ampliação do acesso aos bens, recursos e serviços, entendidos como “riqueza social” dentro da perspectiva do direito social, seguindo valores como equidade, universalidade e justiça social.

As reflexões sobre gestão sinalizam a relevância de entender como a gestão é aplicada nas políticas sociais brasileiras, ou seja, é fundamental compreender as modalidades de gestão. Aqui, apresentamos a gestão participativa (também conhecida como gestão democrática), a cogestão e a autogestão. A gestão participativa é a forma democrática mais utilizada em detrimento de outras formas hierarquizadas de exercício de poder. Para Ladeia e Natário (2014), esse é o tipo de gestão que se encaixa na maioria dos órgãos públicos, visto que estes têm poder de ação limitado a determinada área e a pequena quantidade de recursos orçamentais destinados a ela. Nesse processo, o sujeito é envolvido numa atividade já existente, “cujos meios e fins foram previamente estabelecidos, não implicando, portanto, no domínio integral do processo de gestão pelos participantes” (LADEIA; NATÁRIO, 2014, p. 216). Ou seja, a participação do sujeito não lhe confere poder para tomar decisões e ter domínio da gestão, apenas permite que o mesmo colabore com um gestor, que exerce um cargo superior ao seu, para que determinados objetivos e metas sejam alcançadas, visando quase sempre à lucratividade. Sendo assim, como estamos inseridos numa sociedade capitalista, os autores deixam claro que numa gestão participativa, o trabalhador jamais terá controle total da gestão, muito menos da divisão dos bens e lucros, pois, por mais que seja uma ação coletiva ou grupal, ela não se vincula a projetos de transformação da realidade social em totalidade.

A cogestão reúne estratégias que estimulam a participação criativa dos participantes, buscando motivá-los para auxiliar na produtividade da empresa, oferecendo “recompensas”, em sua maioria, financeiras, pela predisposição do sujeito quando solicitado. O sujeito participante pode intervir por dois vieses, conforme Ladeia e Natário (2014, p. 217): “na organização técnica da empresa, na política geral da empresa ou em ambos”. Nesse tipo de gestão o trabalhador se

envolve e pode ajudar na desenvoltura dos meios para alcançar os devidos propósitos, entretanto não é incluído na formulação desses propósitos, sendo esse papel do seu superior, mostrando assim novamente uma estrutura verticalizada e que responde aos interesses estratégicos do capital, pois, assim como a gestão participativa, não efetiva a igualdade social na sua totalidade.

Ainda na perspectiva de análise de Ladeia e Natário (2014), o modelo de gestão ideal seria a autogestão, visto que é resultante de um intenso processo histórico de lutas revolucionárias dos trabalhadores contra a exploração e a opressão, na busca por uma sociedade justa e que siga os princípios de igualdade, e pelo qual seria possível transcender, ainda que parcialmente, o antagonismo entre capital e trabalho. A autogestão “é tida como a transformação de todas as estruturas econômicas e sociais em uma imensa cooperativa, ou seja, é a conversão ampla e geral das relações de produção e das relações de poder de uma sociedade em extenso e complexo sistema cooperativo” (LADEIA; NATÁRIO, 2004, p. 218). Assim, os trabalhadores atuariam em regime de cooperativa, entretanto, os autores advertem que esse esquema de gestão ainda que expresse um modelo de relações mais igualitárias, não é sinônimo do fim das relações de exploração próprias do capitalismo e por isso parece ser um alvo difícil de ser alcançar, visto que

são [...] experiências ainda isoladas, visando, sobretudo aspectos econômicos e sem uma direção política muito clara. Por isso, têm um reflexo muito insipiente sobre as condições de exploração e de dominação perpetrada pelos agentes privados ou pelo Estado burguês que os representa. (LADEIA; NATÁRIO, 2014, p. 229).

Portanto, entendemos que é necessário que os trabalhadores tomem consciência e procurem definir como padrão um gerenciamento que siga os preceitos da autogestão, que é incompatível com o modo de produção capitalista. A gestão participativa e descentralizada é utilizada nas políticas sociais brasileiras. No momento, é a forma mais democrática e possível de utilização. No item abaixo, traremos reflexões sobre os conceitos aqui abordados, fazendo uma relação entre os conceitos abordados nos documentos e normativas legais do SUAS de âmbito nacional e os documentos que gerem a política de Assistência Social em Sergipe.

### **1.3. REFLEXÕES SOBRE POLÍTICA PÚBLICA E MODALIDADES DE GESTÃO A PARTIR DOS DOCUMENTOS ANALISADOS**

Como já citado, a Política de Assistência Social no Brasil segue a linha da gestão participativa e descentralizada, direcionada através de documentos que dispõem de regulamentações e orientações que fundamentam sua operacionalização. Os pactos de gestão como mecanismo de aprimoramento e os relatórios de gestão como mecanismos de avaliação são alguns dos instrumentos utilizados pela gestão da referida política no estado de Sergipe. A partir dessas premissas iremos identificar as concepções de política pública e de gestão utilizadas nos documentos nacionais e em seguida nos documentos locais aos quais debruçamos nosso estudo, ou seja, realizamos a pesquisa documental.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco no decorrer histórico da Assistência Social no Brasil. A partir desse momento, a Assistência Social torna-se uma política pública, parte da Seguridade Social, conforme podemos observar no Art. 194, que diz “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 2016a, p.117). No Art. 195, o texto da Carta Magna já demonstra a forma de gestão descentralizada, quando afirma que “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2016a, p.117).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) é mais um destes documentos que regulamentam a Assistência Social no geral. Observamos no Art. 1º, a definição dessa política pública de cunho social como “direito do cidadão e dever do Estado, Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 2016b, p. 8). A definição de política pública segundo Pereira (2008) segue essa mesma direção, enquanto conjunto de ações e decisões intermediadas tanto pelo Estado como pela sociedade, através de ação pública, com a responsabilidade de execução de uma autoridade pública sob o controle da sociedade.

A Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), também aponta o conceito e a base de organização desse sistema em seu texto, além de abordar sobre a gestão participativa e descentralizada.



O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2004, p. 39).

A Norma Operacional Básica de 2005, também com o olhar do SUAS, estabelece diretrizes para o gerenciamento da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e as demais legislações que envolvem essa política. Na NOB/SUAS está prescrita

a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos (BRASIL, 2005, p.12).

A NOB/SUAS esclarece ainda que a gestão da Assistência Social por meio das normas preconizadas nesse instrumento é estabelecida de acordo com a PNAS/2004, em níveis diferenciados respeitando as novas formas da família, a diferenciação do porte dos municípios brasileiros, as condições de vida da população rural e urbana e a densidade das forças sociais que os compõem.

Quanto aos documentos locais, efetuamos a análise do Pacto de Aprimoramento da Gestão (2011-2014), dos Relatórios de Gestão Anuais (2011 a 2014), do Relatório Geral da Gestão 2011-2014 e dos Planos de Ação Anuais (2012<sup>4</sup> a 2014), todos elaborados pela Secretaria de Assistência Social.

O Pacto de Aprimoramento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) 2011-2014 deixa claro que é um “documento que materializa o compromisso do Governo do Estado de Sergipe com a efetivação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, na

---

<sup>4</sup> O Plano de Ação Anual 2011 não foi localizado nos arquivos da Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão e Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos Humanos (SEIDH), visto que esses documentos eram salvos num servidor online e após a atualização do mesmo, muitos dados foram perdidos.

perspectiva de consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS” (SERGIPE, 2011a, p. 5). Ele também sinaliza a importância do controle social e da gestão participativa na política pública em conformidade com as diretrizes nacionais, abordando que,

[...] o processo de regulação da política vem sendo estabelecido por meio de pactuações que, no âmbito estadual é realizado na Comissão Intergestora Bipartite (CIB/SE) (com representação estadual e municipal) e por deliberações que ficam a cargo do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/SE). No âmbito municipal, esses pactos e aprovações acontecem por meio dos Conselhos Municipais. Para o fortalecimento do CEAS e da CIB, é imperativo que o órgão gestor estadual garanta condições de funcionamento e participação dessas instâncias de pactuação e deliberação que compõem o processo democrático do SUAS no Estado. (SERGIPE, 2011a, p. 31).

Vale ressaltar que, quando levamos em consideração a administração da Política de Assistência Social, é fundamental compreender a modalidade que se refere à gestão na perspectiva já citada no item anterior. Para Ladeia e Natário (2014), a gestão participativa é o tipo que se encaixa na maioria dos órgãos públicos responsáveis pela operacionalização das políticas públicas sociais, como a forma democrática mais utilizada do controle social. Para eles, há limites na participação de determinados processos de decisão, mas constitui-se em uma estratégia menos hierarquizada de exercício de poder. Este aspecto está evidenciado no capítulo III, do Art. 6º da LOAS, quando afirma que “a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo” (BRASIL, 2016b, p. 9).

Assim sendo, o Pacto de Aprimoramento (2011-2014), traz a definição do modelo adotado para a gestão do SUAS, mais uma vez fazendo referência à descentralização, colocada na Constituição de 1988, na LOAS e nos demais documentos legais. Refere-se mais uma vez a territorialização, tema debatido no texto da PNAS de 2004 e nas principais discussões sobre a Assistência Social, seja por parte de autores renomados ou por outros textos oficiais.

Baseado no pacto federativo, a organização do Sistema Único de Assistência Social, como modelo de gestão descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Neste sentido, organiza serviços, programas, projetos e benefícios em proteção social básica e especial. Estabelece a territorialização de municípios como de pequeno porte 1, pequeno porte 2, médio porte, grande porte e metrópoles, e caracteriza as gestões municipais como iniciais, básicas e plenas. Coloca a centralidade das ações socioassistenciais na família e, para tanto, determina que os serviços de proteção social básica e especial sejam prestados em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) (SERGIPE, 2011b, p. 17).

Os Planos de Ação Anuais (2012 a 2014) não trazem conceitos detalhados, mas ações fundamentadas nas proposições lançadas nos documentos legais (CF/1988, LOAS, NOB/SUAS e PNAS). Pudemos observar ações voltadas a certos temas como cofinanciamento, controle social, capacitações, busca ativa e outros, que são insistentemente trabalhados nos documentos de âmbito nacional para que a oferta dos serviços da Assistência Social seja efetivada com qualidade e respeito ao usuário.

Alguns dos Relatórios Anuais de Gestão, como por exemplo, os de 2012 e 2013, citam diretamente a LOAS e a PNAS, remetendo a ligação estabelecida entre a gestão da política de Assistência Social no estado de Sergipe e no âmbito nacional.

[...] Para garantir a legalização e formatação da Assistência Social como política pública, foram aprovadas a Lei nº 8.7842 de 07/12/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a Política Nacional de Assistência Social (2004) e instituído o Sistema Único da Assistência Social-SUAS (2005), que são exemplares do avanço da Assistência Social no enfrentamento às vulnerabilidades sociais que afetam as famílias brasileiras, possibilitando respostas efetivas aos efeitos da questão social no Brasil. O Estado de Sergipe acompanhou o processo de consolidação da LOAS e a partir de sua institucionalidade, pode fazer frente à exclusão social e acolher a população em vulnerabilidade e risco pessoal e social através dos benefícios, serviços, programas e projetos que estão presentes na estrutura da Política Nacional de Assistência Social (SERGIPE, 2013b, p.1).

Todos os relatórios abordam a operacionalização da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS em Sergipe, trazendo mais uma vez ao debate, discussões sobre a materialização do cofinanciamento, do controle social, das capacitações e outras. Nesses relatórios é ressaltado o compromisso com o fortalecimento e consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

O Estado de Sergipe avança na consolidação do SUAS cumprindo seu papel no apoio financeiro aos municípios, através do cofinanciamento aos serviços de proteção social. Esta ação foi pactuada na Comissão Intergestora Bipartite – CIB e aprovada pelo Conselho Estadual de Assistência Social, sendo inicialmente atendidos os municípios com maior concentração de população em situação de extrema pobreza conforme dados levantados pelo IBGE (SERGIPE, 2012b, p. 1).

O Relatório Geral da Gestão (2011-2014) sublinha mais uma vez o embasamento na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e no modelo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), demonstrando a gestão descentralizada como forma de atuação e reconhecendo o papel do Estado conforme a Norma Operacional Básica/SUAS. Nesse Relatório fica clara a

posição assumida pelo governo, buscando agir com compromisso ético-político, para garantia da cidadania e da liberdade, que deveriam ser alcançadas com a democracia.

No que tange a consolidação do referido sistema é necessário que os Estados cumpram seu papel precípua de apoiar os municípios na execução dos serviços sociassistenciais, para tanto ações de monitoramento, orientação, capacitação e cofinanciamento são indispensáveis para garantir qualidade dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS (SERGIPE, 2014d, p. 2).

Feitas estas comparações, percebemos que os documentos locais, em nível estadual, tomam como base para atuação os documentos legais/nacionais. Acompanhando as reflexões aqui debatidas, entendemos que os conceitos apresentados neste capítulo puderam situar o leitor quanto aos temas que estão sendo debatidos nesta monografia. Sendo assim, prosseguimos para o segundo capítulo que trará debates no âmbito da gestão da Assistência Social no Brasil e em Sergipe.

## **CAPÍTULO 2. A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

A gestão das políticas sociais ainda é um assunto debatido de forma insuficiente entre os assistentes sociais, embora a gestão seja uma das dimensões que orientam a sua intervenção. O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), instância máxima de organização política da categoria profissional, elaborou o documento “Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social”, visando uniformizar a atuação desses profissionais na execução de tal política em todo o país. Nesse documento, o CFESS esclarece as competências específicas do profissional no referido campo e as dimensões que devem guiar sua prática interventiva, tomando por base a Lei de Regulamentação da profissão. Enquanto profissional, o assistente social pode assumir “funções de direção e/ou coordenação nos CRAS, CREAS e Secretarias de Assistência Social” (CFESS, 2011, p.22), tomando como base

uma dimensão de gerenciamento, planejamento e execução direta de bens e serviços a indivíduos, famílias, grupos e coletividade, na perspectiva de fortalecimento da gestão democrática e participativa, capaz de produzir, intersetorial e interdisciplinarmente, propostas que viabilizem e potencializem a gestão em favor dos/as cidadãos/as (CFESS, 2011, p.20).

É válido ressaltar que além desta, existem outras dimensões que fundamentam a atuação do profissional de Serviço Social, e que a natureza interventiva destas dimensões se expressa no entendimento de que elas se complementam e são indissociáveis (CFESS, 2011). Como nosso estudo visa enfatizar a maneira como as políticas sociais – em especial a política de assistência social – são geridas, consideramos a importância de salientar que este é um espaço de atuação muito ocupado por assistentes sociais, desde o início do que podemos considerar como assistência social. Outrossim, acentuamos a importância do trabalho em equipe, de maneira interdisciplinar, na perspectiva de que a soma dos conhecimentos das diversas especialidades que compõem o SUAS tem como consequência a qualidade na formação, administração, implementação e execução dessa política.

A partir dessa apreensão, demonstramos a caminhada histórica da política social no Brasil, as primeiras instituições que prestavam assistência social e como elas se organizavam, até o reconhecimento enquanto política pública garantida em lei, sendo dever do Estado a sua organização e execução. Também utilizamos da análise histórica, em âmbito local, para poder examinar as características que compõem a construção e gestão da Assistência Social no âmbito do estado de Sergipe, tomando como base uma análise das competências das Secretarias Estaduais que administraram essa política no espaço de tempo de 50 anos, entre 1964 a 2014.

## **2.1. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO**

A prática de prestar assistência ao outro é um comportamento antigo do gênero humano. O hábito da caridade para com os mais pobres ou mais fragilizados não é um costume adquirido com o advento do sistema capitalista e nem se resume a civilização judaico cristã, conforme sinaliza Sposati (et al., 2014), mas constitui-se como uma conduta moral e de valores, revestida da consciência de que na humanidade comumente haverá alguém que necessitará de ajuda e que não encontrará meios de transformar essa realidade, além de que, é um dever prestar solidariedade a estes sujeitos.

Com o passar do tempo, as práticas benevolentes passaram a valer como objetos de dominação. A culpabilização do indivíduo e o modelo “assistencial” são características basilares na construção das políticas de cunho social no Brasil.

É o mecanismo assistencial que configura a exclusão enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não usuário, consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito. Mas, contraditoriamente, ao excluir, inclui, enquanto forma de atendimento das suas necessidades sociais na sociedade capitalista (SPOSATI, et al., 2014, p.44).

O entendimento de que o acolhimento e a prestação de serviços eram ações voltadas a compensação de necessidades, direcionadas aos menos favorecidos social e economicamente, era o que conduzia a prática do assistencialismo no corpo social dessa época. O Estado se mantinha aparentemente neutro e reproduzia essa ideia. A pobreza não era considerada resultado das relações contraditórias entre as classes, mas como um desvio particular do sujeito, que era recriminado por não conseguir encontrar formas de sair de tal condição.

No caso brasileiro é possível afirmar, salvo exceções, que até 1930 a consciência possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se insinuava como questão para o Estado, era de imediato enquadrada como “caso de polícia” e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos (SPOSATI, et al., 2014, p.60).

A “naturalização da miséria”, um dos elementos do Estado liberal, colocado por Behring e Boschetti (2011) é um dos aspectos mais relevantes na formação sócio histórica do Brasil. O indivíduo desprovido das carências mínimas para sobrevivência, nessa percepção, teria culpa

de estar nessa condição, como um mal para o qual não há saída, restando apenas a ele viver de mendicância. Nessa ótica, o Estado atuava como um “agente de apoio” (SPOSATI, et al., 2014), e os casos localizados eram encaminhados para as casas de solidariedade e para as igrejas, que prestavam serviços de atendimento assistencial, voltados à população incapaz de manter sua subsistência, compreendendo esse serviço como caridade e compaixão ao próximo.

O Estado, cada vez mais impelido a reposicionar-se, ainda interpretava as lutas por conquistas e por direitos como “casos de polícia” e continuava agindo com repressão com aqueles que se organizavam para requerer respostas as suas necessidades, advindas principalmente das mudanças no modo de produção, com o desenvolvimento das forças produtivas no processo de industrialização.

Devido à crise do capitalismo, com o período conhecido como Grande Depressão, que se instaurou após a crise da bolsa de Nova York em 1929, o Estado que já sofria pressão para assumir responsabilidades quanto aos anseios da população, reconsidera seu posicionamento, passando a intervir de maneira concreta nas consequências da relação capital-trabalho. Dessa maneira, desenvolve políticas e cria instituições responsáveis pela provisão de serviços destinados a estes sujeitos. As políticas sociais se desenvolvem revestidas com o mecanismo assistencial e essa característica, posteriormente, se torna um instrumento privilegiado do Estado no enfrentamento das expressões da “questão social” (SPOSATI, et al., 2014).

A inserção do esquema de proteção social em nível mundial data de meados do século XX, atingindo seu ápice principalmente após as duas grandes guerras mundiais, com a implantação do “Estado de Bem-Estar Social” nos países desenvolvidos. Essa atuação diferenciada do Estado consistia na oferta de políticas voltadas ao “bem-estar” da população, garantindo padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos. No Brasil, essa configuração do Estado não chegou a ser implantada, devido as suas características particulares, que não permitiram que o país acompanhasse o ritmo desses outros países supracitados. A Lei Eloy Chaves<sup>5</sup> aprovada em 1923, é o pontapé inicial para a política de Seguridade Social no nosso país, servindo como base de sua formulação.

Couto (2008) sinaliza o caráter populista e desenvolvimentista que marcou os governos brasileiros de 1930 a 1964. O governo de Getúlio Vargas instalou algumas políticas sociais para

---

<sup>5</sup> “O Projeto de Lei que tomará o nome de seu apresentador no Parlamento – que por sinal ocupava o cargo de secretário de Justiça de São Paulo na ocasião das grandes greves de 1917 – tem origem na iniciativa de alguns empresários do setor de ferrovias (Ferrovia Paulista), que propõem ao parlamentar paulista um modelo de Seguro Social por empresa para aplicação institucionalizada em todos os estabelecimentos do setor” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p.307).



o provimento da população, não com o intuito de assegurar melhores condições de vida à população, mas sim para tentar barrar movimentos sociais que se organizavam com o objetivo de contestar o governo conquistado com a Revolução de 1930<sup>6</sup>.

Numa tentativa de regular as relações entre capital e trabalho, esse governo trouxe certos ganhos, como a formulação de legislações – principalmente trabalhistas – e do reconhecimento das expressões da “questão social” como casos a serem tratados sob sua coordenação. As reivindicações quanto a prestação de serviços referentes à saúde, assistência, educação, entre outros, para com a classe trabalhadora foram sendo reconhecidas como direitos alcançados com luta por parte dessa classe.

Draibe (1990, apud Behring e Boschetti, 2011) considera que esse período conhecido como “Estado Novo” se caracterizou como a gênese da política social no âmbito brasileiro. Iamamoto e Carvalho (2014, p.307) explicam que “a partir de 1930 assiste-se a uma acelerada ampliação do Seguro Social, agora vinculados progressivamente a uma política global do Estado para a classe operária”. O sistema previdenciário dirigido pelo Estado se inicia com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs<sup>7</sup>) em 1933, voltados as categorias profissionais. Já as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), organizações privadas no âmbito individual das grandes empresas, vão se extinguindo paulatinamente.

Os IAPs ofereciam um conjunto de benefícios e serviços de acordo com a contribuição dos trabalhadores, dos empresários e do Estado, que não eram uniformes e, segundo Bravo (2000), possuíam uma orientação *contencionista*, diga-se, estavam menos preocupados com a prestação de serviços e mais com a acumulação de reservas financeiras (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 107).

A implementação da Constituição de 1934, legitimou a atuação do Estado, como provedor de garantias trabalhistas, como jornada de trabalho e férias, garantias políticas, como o direito ao voto, e garantias sociais, como o amparo aos desvalidos e a destinação de rendas tributáveis à maternidade e infância (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014).

---

<sup>6</sup> “[...] chegam ao poder político as [...] oligarquias agrárias e também um setor industrialista, quebrando a hegemonia do café, e com uma agenda modernizadora. O movimento de 1930 não foi a revolução burguesa no Brasil, com o incremento da indústria, como interpretaram muitos intelectuais e historiadores, mas foi sem dúvida um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil. Vargas esteve à frente de uma ampla coalizão de forças em 1930, que a historiografia caracterizou como um Estado de compromisso, e que impulsionou profundas mudanças no Estado e na sociedade brasileira” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 105).

<sup>7</sup> Para os marítimos, existia o Institutos de Aposentadorias e Pensões Marítimas (IAPM).

O agravamento das sequelas da crise geral do capitalismo, como o desemprego e a miséria, se acentua. A fase do capitalismo conhecida como capitalismo monopolista, faz com que se intensifiquem de um lado, a concentração da riqueza, e contraditoriamente de outro, a pobreza. Com esse panorama, a intervenção do Estado no âmbito social torna-se indispensável.

Behring e Boschetti (2011, p. 107) consideram que é uma tarefa difícil definir com precisão o surgimento da assistência social no Brasil, “devido ao caráter fragmentado, diversificado, desorganizado, indefinido e instável das suas configurações”. Todavia, o acontecimento, que podemos tomar como parâmetro quanto a sua emergência em específico, é a criação em âmbito federal, da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942.

A primeira grande instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência, é organizada em sequência ao engajamento do país na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo declarado será o de “prover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados, e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo que se relaciona ao esforço de guerra”. Surge a partir da iniciativa de particulares logo encampada e financiada pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações patronais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das *senhoras da sociedade* (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p.265).

A compreensão humanitária permanece aplicada às primeiras instituições de assistência social. O repasse das obrigações do Estado para entidades filantrópicas, permite o reforço dessa ideia, que transforma os possíveis direitos em ações benevolentes, compensatórias, que demonstram a compaixão e solidariedade com os “pobres” e “fracos” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014). A LBA, na concepção de Couto (2008, p. 103), “representa o braço assistencialista do governo, que centrou na figura da primeira-dama Darcy Vargas a coordenação da instituição”.

A cultura do clientelismo, da tutela e de favores nas relações entre o Estado e a sociedade civil, se enraíza e atravessa a constituição das políticas sociais aqui no Brasil. As primeiras-damas, também conhecidas como “damas de caridade”, compõem a direção das instituições que iniciaram a assistência social, reforçando as características supracitadas. A LBA se organizava numa estrutura nacional (órgãos centrais, estaduais e municipais), o que podemos considerar como um esboço da gestão descentralizada que, posteriormente, seria aplicada nas políticas de cunho social. Com o término da guerra, essa Entidade continua atuando com ações voltadas à população em condição de pobreza, com foco para maternidade e infância,

se configurando como instituição articuladora da assistência social no Brasil, com uma forte rede de instituições privadas conveniadas, mas sem perder essa marca assistencialista, fortemente seletiva e de primeiro-damismo, o que só começará a se alterar muito tempo depois, com a Constituição de 1988 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 108).

Behring e Boschetti (2011) apresentam alguns elementos compreendidos pelo Estado liberal na formatação das políticas sociais no Brasil, dos quais acreditamos ter mais relevância: o predomínio do individualismo, sendo o indivíduo, o sujeito portador de direitos e não a coletividade em que está inserido; o bem-estar individual que proporciona o bem-estar coletivo, no qual o indivíduo é responsável pelo bem-estar próprio e de sua família por meio da venda da força de trabalho, ficando o Estado isento do provimento de bens e serviços públicos; a naturalização da miséria, pois, esta seria resultado da imperfectibilidade humana, ou seja, algo natural e sem solução; o Estado mínimo, que assume papel neutro e deve apenas regular as relações sociais garantindo a liberdade individual, a propriedade privada e o livre mercado; e, o predomínio da lei da necessidade, considerando que esta é um instrumento de controle do crescimento populacional e da miséria. Nesse viés, as políticas sociais, devem ser apenas um paliativo, pelas quais o Estado assegura a assistência mínima aos mais pobres e necessitados, deixando para a caridade privada, a responsabilidade de minimizar a pobreza e suas consequências.

Seguindo esse raciocínio, no início dos anos 1940 é instituído o Sistema “S”, composto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado em 1942, e pelos Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Social do Comércio (SESC), em 1946. A primeira criação desse sistema, refletia a necessidade de qualificar os operários brasileiros, em virtude do processo de industrialização crescente no país. Torna-se necessária a adequação da força de trabalho a fase vivida mundialmente naquela época, com os desdobramentos generalizados da Segunda Guerra Mundial.

Surgirá, assim, o SENAI, como principal instrumento de atuação coletiva do empresariado – sob o comando de sua fração dominante, que é também sua principal beneficiária no processo de adequação da Força de Trabalho coletiva às necessidades da produção. Instrumento este que estará diretamente subordinado à racionalidade econômica e empresarial capitalista. O adiantamento realizado pelo empresariado (treinamento em serviço, SENAI, etc.) é visto, essencialmente, através da ótica de seus rendimentos futuros, em que a Força de Trabalho deve passar a reproduzir seu valor agora acrescido e a produzir outro *quantum* também acrescido a ser apropriado pela empresa (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p.270).

A crescente necessidade de capacitação de mão-de-obra é resultado da intensificação no ritmo de trabalho e das mudanças ocorridas no modo de produção. Essas mudanças ocasionam o desgaste desse trabalhador e a burguesia capitalista começa a preocupar-se com o ônus que esse processo geraria quanto a reprodução da força do trabalho e a obtenção da mais-valia.

Com a ampliação da esfera dos direitos e as novas necessidades objetivas advindas do desenvolvimento da produção capitalista, o Estado começa a mudar seu posicionamento numa tentativa de responder as expressões da “questão social”.

Há aí, uma mudança qualitativa no comportamento assistencial do Estado e do empresariado em relação ao proletariado. As atitudes aparentemente paternalistas – absolutamente não desprovidas de interesse econômico – que geralmente procuravam responder, até mesmo preventivamente, e desvirtuar em seu conteúdo a pressão reivindicatória, devem ceder o lugar a uma política mais global, representativa de uma nova racionalidade. Educação e saúde, principalmente, aparecem como *consumo produtivo* na produção, conservação e reprodução de homens enquanto Força de Trabalho do capital (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 271, grifos originais).

O reposicionamento do Estado, frente as novas configurações da sociedade capitalista, além da criação de instituições como o SENAI, evidenciam que o “desenvolvimento das forças produtivas na ordem capitalista [...] é também desenvolvimento das relações sociais capitalistas. Em outras palavras, o reforço da dominação do capital sobre o trabalho” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 281).

A “responsabilidade social” enquanto atividade das grandes empresas é colocada em evidência, quando são oficializados o Sesi e o Sesc, em 1946. A Constituição Federal desse mesmo ano, exige que as empresas industriais, comerciais ou agrícolas com mais de 100 empregados, ofertassem, em caráter obrigatório, o ensino primário e de aprendizagem ao trabalho, além de direitos sociais que destacam, principalmente, a saúde e qualidade de vida dos trabalhadores (Couto, 2008). Dessa maneira, esses órgãos são instituídos numa conjuntura de dificuldades pós-guerra, em que o Estado é pressionado a

incentivar e estimular a cooperação das classes em iniciativas tendentes a promover o bem-estar, além da consideração de que a Confederação Nacional da Indústria dispõesse a, com recursos próprios, proporcionar assistência social e melhores condições de habitação, nutrição, higiene ao operariado e, dessa forma, desenvolver o esforço de solidariedade entre empregados e empregadores (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 283).

Iamamoto e Carvalho (2014) esclarecem que o Sesi será a primeira instituição sob a direção do empresariado, que tem por finalidade a oferta de serviços assistenciais e o

desenvolvimento de relações industriais num campo amplo, tomando como objeto uma grande porção da população urbana. Porém, os autores ressaltam que sua proposta não traz tantas inovações. O SESI, “basear-se-á em serviços assistenciais, de educação popular e programas de ‘relações industriais’, que procurarão teoricamente atingir a população operária dentro e fora dos estabelecimentos industriais, partindo de uma ampla base técnica e econômica de sustentação” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 292).

A incorporação e institucionalização do Serviço Social pela burguesia industrial, como resposta a uma conjuntura marcada pela liberalização do regime político e pelo crescimento do movimento operário, aponta para um dos extremos que o compõem: seu funcionamento declarado e explícito como instrumento político-repressivo (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p.297).

Também em 1946 é criada a Fundação Leão XIII, como uma instituição voltada para o atendimento aos habitantes das grandes favelas do Rio de Janeiro, que contou com o forte apoio do Estado, das forças armadas e da hierarquia católica, com o objetivo de “recuperação” da população moradora de favelas, recheada de problemas sociais.

Sua estrutura própria terá por base a implantação de Centros de Ação Social (CAS) nas principais favelas, compondo-se os mesmos de serviços de Saúde [...] e Serviço Social, tendo este por responsabilidade todas as atividades por fora do campo médico: Serviço dos Casos Individuais [...], Auxílios [...], Recreação e Jogos [...] e Educação popular (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p.299).

Conforme Iamamoto e Carvalho (2014), o Serviço Social desta Entidade centrará a causa dos problemas sociais das favelas na questão da educação, devido ao pensamento aristocratizante, culturalmente enraizado na classe média da época, que reduzia a totalidade destes problemas em uma única carência. Os autores sinalizam que a educação e o capital cultural eram como divisores de águas entre a classe média e o proletariado.

Tendo por objeto uma população tradicionalmente abandonada e carente de qualquer infra-estrutura social ou assistencial e vivendo em níveis diversos de pauperismo, o analfabetismo será percebido como causa fundamental de sua marginalização social. Afastando-se em seu conteúdo global de educação formal – apesar de incorporá-la em seus programas – o projeto de educação popular da Fundação Leão XIII assume o sentido de *levantamento moral* das populações faveladas. Projeto ao qual não é estranha – dentro do quadro da nova conjuntura política existente – a perspectiva do controle de massas semi-escolarizadas, tendo em vista a necessidade de legitimação do poder via processo eleitoral (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p.303).

Diante do exposto, torna-se evidente a mudança característica na forma como o Estado passa a intervir diante das necessidades da população. As primeiras instituições que ofereciam o que podemos chamar de “assistência social”, ainda detinham de uma visão preconceituosa e atuavam com ações focalizadas naqueles considerados menos favorecidos. A tendência de oferecer condições específicas à consolidação do sistema capitalista também é um quesito a ser grifado; todas as práticas que, no discurso, contribuiriam para a melhoria de vida da população mais pobre, na verdade, estavam revestidas da lógica de mercado capitalista, sendo atividades com um fim predefinido, que favorecesse o desenvolvimento desse sistema.

As Constituições Federais que foram implantadas (1934 a 1946) foram marcadas por avanços e retrocessos quanto ao quadro de políticas que provessessem o bem-estar da população no país. Couto (2008) nos mostra que o período do governo de Eurico Gaspar Dutra (1945-1950) proporcionou condições para que se iniciasse o processo de redemocratização no Brasil, entretanto, foi insensível no que tange às necessidades da classe trabalhadora. A Constituição de 1946, aprovada durante esse governo, trouxe como um dos pontos positivos, o direito à liberdade, mas, por outro lado, mantinha a proibição do voto para analfabetos. A autora sinaliza ainda que o governo Dutra foi “o primeiro plano governamental que introduz a perspectiva de atendimentos à questão social nas preocupações do governo, incorporando, no campo do planejamento, políticas de cunho econômico e social” (COUTO, 2008, p.107).

Em 1951, o governo de Getúlio Vargas retoma ao poder por meio do voto direto. Na eleição subsequente, em 1955, assume o governo de Juscelino Kubitschek, caracterizado pelo incentivo ao desenvolvimento do Brasil. O Plano de Metas, baseado no lema “50 anos em 5”, pelo qual este governo pretendia proporcionar um desenvolvimento ágil, “priorizou a abertura da economia do país para o investimento externo, bem como para o processo acelerado de industrialização (COUTO, 2008, p.110). Em contrapartida, as questões sociais não eram preocupações centrais desse governo, pois, estas se concentravam nas questões econômicas, justamente pelo viés desenvolvimentista que possuía.

O golpe militar de 1964, instituía uma direção que tinha como objetivo “acabar com o governo populista, erradicar o fantasma do comunismo e transformar o Brasil numa grande potência internacional” (COUTO, 2008, p. 119). Nesse contexto, as políticas sociais passaram a ser cada vez mais centralizadas e celetistas, além do Estado tecnocrático, dotado de mais racionalidade e sofisticação técnica, que fazia da perspectiva assistencialista a base de tais políticas.

O Estado tecnocrático do pós-64, usando do planejamento como técnica de consenso social e do técnico como conhecedor das necessidades e interesses das classes subalternizadas, torna-as objeto passivo dos “benefícios” que ilusoriamente lhe oferece com antecipação a suas necessidades. A exclusão das classes subalternizadas das decisões que lhes dizem respeito e a ampliação da capacidade de intervenção governamental que o Estado ditatorial adquire no pós-64 (e consolida nos atos institucionais) reforça o caráter assistencial das políticas sociais [...]. Consequentemente, o Estado ao recriar os programas assistenciais com a intenção de obter apoio do regime e despolitizar as organizações dos trabalhadores, passa a tratar a questão social através da articulação repressão-assistência (SPOSATI, et al., 2014, p.72).

Couto (2008) faz uma análise acerca do Sistema de Proteção Social no Brasil no período ditatorial, entre 1964 e 1985. A autora divide esse período em duas fases, demarcando as principais mudanças ocorridas. Na primeira fase, chamada de “Consolidação Institucional 1964 a 1977”, podemos apontar a Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) e do Fundo Previdência e Assistência Social (FPAS) em 1977, além da criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) em 1964. Na segunda fase, denominada “Crise e ajustamento conservador 1977 a 1985”, não foi assinalada nenhuma nova informação quanto à Assistência Social.

Isto posto, é válido ressaltar que um dos problemas sociais que mais preocupavam o governo da época, foi a questão dos menores e dos infratores. Com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FUNABEM/FEBEMs), essas crianças e adolescentes pobres eram “tratados” e atendidos com técnicas repressivas e de adestramento (COUTO, 2008).

Nesse período, começaram a ter destaque a questão da segurança pública, a do número de crianças na rua e a de adolescentes envolvidos com atos infracionais, colocando a exigência da sociedade sobre o Estado na resolução desses problemas. A resposta, bem-aceita, veio em forma de modelo repressivo e de recolhimento institucional. Para tanto, foi criada uma estrutura institucional semelhante aos manicômios e às prisões, com o propósito de, ao retirar do seio da comunidade essas crianças e adolescentes, aplicar medidas que os desenvolvessem sadios e prontos para contribuir com a sociedade (COUTO, 2008, p.130-131)

O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), com o objetivo de “reunir em uma única estrutura, as instituições que anteriormente tinham uma relação direta na oferta de benefícios à população” (COUTO, 2008, p.131), agrupou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

(INAMPS), a FUNABEM, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Central de Medicamentos (CEME). Com essa congregação, os governos da ditadura militar tinham maior facilidade no controle sobre oferta dos benefícios e, conseqüentemente, sobre a população.

O cenário brasileiro vivido nessa época, promoveu a organização e emergência de movimentos sociais, responsáveis por obrigar o governo militar a encaminhar o processo de abertura política (COUTO, 2008). O movimento de massas realizado em 1982, na busca por eleições diretas conhecido como “Diretas Já” foi um marco no que tange a transição do modelo governamental. Em 1985, o Brasil apresenta uma nova fase de reorganização política respaldada na democracia, contudo, também se apresenta a expansão das desigualdades sociais, “resultante dos períodos anteriores, mas especialmente dos governos militares, que, com suas orientações econômicas de desenvolvimento, produziram um país com uma péssima distribuição de renda e aumentaram a parcela da população demandatária de políticas sociais” (COUTO, 2008, p.141).

A implementação da Constituição Federal de 1988, como resultado de lutas intensas, puxadas principalmente pelos movimentos sociais e pela população carente de respostas frente as suas necessidades, proporcionou liberdades democráticas e a ampliação de direitos civis, políticos e sociais, centrando seus maiores avanços nesse último item. O reconhecimento das desigualdades sociais e regionais brasileiras e a criação do sistema de seguridade social – abarcando a Previdência Social, Assistência Social e Saúde – impuseram a resolução de tais questões à ação do país, ou seja, a noção de responsabilidade do Estado como provedor de direitos agora garantidos em lei. A Assistência Social como política pública é sinônimo de garantia de direitos, numa tentativa de romper com as perspectivas clientelistas e filantrópicas que basearam sua construção.

## **2.2. REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Como visto no item anterior, na sua gênese, a política de Assistência Social foi constituída sob a perspectiva da filantropia e da benemerência. Para Mestriner (2005), as primeiras instituições a ofertar serviços de assistência social eram “formas de regulamentação do favor”. A Constituição de 1988 promoveu “[...] redefinições dessa relação do Estado com a população demandatária, historicamente mediada pelas organizações sem fins lucrativos, reconhecidas como filantrópicas” (MESTRINER, 2005, p. 18).



O Serviço Social é considerado como a principal categoria a atuar na construção e consolidação da política de Assistência Social no Brasil. Estes profissionais dotados de consciência política e crítica, procuraram saídas e maneiras de proporcionar o enfrentamento da classe trabalhadora frente ao posicionamento do Estado. Se somaram a esta luta, outros movimentos sociais e a própria sociedade, com o objetivo de torná-la uma política pública devidamente legitimada enquanto direito universal e dever do Estado.

Os embates em torno da gestão da política de Assistência Social no Brasil tiveram maior destaque em meados das décadas de 1980 e 1990, marcados por mudanças na conjuntura política e social brasileira, principalmente no que tange ao papel do Estado. Durante a crise da ditadura no Brasil e os processos de reorganização do capitalismo no mundo, fizeram eclodir lutas e entraves entre o poder estatal e organizações da sociedade civil, formadas por grupos de luta que desde os anos de 1970 visavam a implementação de uma gestão democrática e que permitisse a participação da sociedade na gestão dos recursos públicos (ROCHA, 2009). Tendo em vista, superar o autoritarismo, paternalismo e a centralidade das decisões e dos recursos financeiros da esfera federal da gestão pública nessa época, que atribuía aos estados e municípios apenas a execução da política quando envolvidos em uma específica, a partir das orientações da União.

Por outro lado, à medida que os recursos eram centralmente controlados e as esferas locais de poder se expunham diretamente às necessidades e demandas dos cidadãos, tendia a estabelecer-se uma articulação clientelista entre governos estaduais e municipais e o federal, baseada na troca de favores em que, muitas vezes, as instâncias locais se transformavam em agenciadores de recursos federais para o município ou estado, procurando garantir a implementação de determinada política pública para sua clientela. Embora estes mecanismos se tenham intensificado durante a Nova República, já se faziam sentir nos anos de 1970 na vigência do regime autoritário (DRAIBE, 1992). (ROCHA, 2009, p. 44).

Destarte, a participação da sociedade nos espaços de decisões e no controle das políticas públicas era vetada, porém, ao mesmo tempo, o Estado realizava implementações de políticas pontuais, no intuito de minimizar a inquietação da população, além de buscar estratégias para o fortalecimento do capital.

O Estado [...] agindo como centro de decisões relativamente autônomo orientado para a manutenção do equilíbrio do sistema indispensável à acumulação capitalista, não atuará apenas como receptor das pressões do empresariado para que assuma inteiramente os encargos desse empreendimento. Neste sentido, como criador de economias externas para o empresariado industrial, o Estado assume progressivamente a educação elementar da população, assim como financia atividades

educacionais profissionalizantes e subvenciona outras, de caráter privado, que se destinam a esse fim, o sentido de prover as necessidades a curto e médio prazos. Os problemas do equilíbrio orçamentário, a escassez de recursos, levam a que o Estado procure “interessar” o empresariado industrial na qualificação da Força de Trabalho, em atividades não exclusivamente relacionadas às unidades individuais de produção (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p. 269).

Os anos de 1980 foram marcados pela emergência de diversas expressões da “questão social”, principalmente a pobreza e a miséria, e por disso a década ficou conhecida como a “década perdida”. Por outro lado, nesse período é que ocorre a emergência de movimentos sociais contrários a dissolução de direitos e a privação da liberdade. No que se refere a gestão das políticas de cunho social, percebe-se também mudanças quanto ao modelo de gestão centralizada – pelo qual apenas o ente federal tinha oportunidade de gerir –, que posteriormente, seria substituído pelo modelo participativo/decentralizado.

Raichelis (2000, p. 61) adverte que “embora os anos 80 sejam um período de aprofundamento das desigualdades sociais, são, simultaneamente e contraditoriamente, palco de avanços democráticos sem precedentes na história da política brasileira”. A autora nos faz perceber que em meio ao caos de uma crise, foi possível discutir e construir uma nova perspectiva de democracia, resultante na ação do Estado com a participação da sociedade. Além do mais, foi na década de 1980, mais propriamente em 1988, que a Constituição Federal é legitimada e traz em seu texto um novo formato institucional: a gestão descentralizada e participativa, refletindo um ganho advindo das lutas intensas pela democratização da gestão pública.

Por meio da Constituição Cidadã – apelidada com esse nome por ser fruto de lutas e representar um ganho da sociedade – é instaurada uma nova configuração das políticas públicas que a partir de então, terão um regime descentralizado, isto é, o gerenciamento passa a ser realizado em todos os níveis de governo: federal, estadual e municipal. Para isso, foram criados vários mecanismos de interação entre Estado e sociedade civil, estimulando a participação dos movimentos populares e organizações representativas na gestão e elaboração das políticas públicas.

Rocha (2009) mostra que na década de 1990, verifica-se a mudança real no processo de regulamentação da gestão descentralizada, principalmente nas políticas públicas de caráter social, com a inserção da participação da sociedade, por meio dos Conselhos Gestores, Conferências e fóruns. Dessa maneira “tais Conselhos passam a ser considerados canais de participação mais expressivos da emergência de um outro regime de ação pública na esfera

local, caracterizados pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade na gestão de políticas públicas” (ROCHA, 2009, p. 43). A mudança nesse momento não seria apenas no regime político, mas também na forma de gerir as políticas sociais.

Portanto, com o impulso para uma administração descentralizada e com o estímulo para a municipalização das políticas públicas, as instituições democráticas no Brasil passaram por transformações na organização e funcionamento de governos locais, os quais agora precisavam se fortalecer. Surge aí uma nova cultura político-administrativa, vinculada a efetivação dos direitos sociais firmados na Constituição Federal de 1988 e a pluralidade dos sujeitos envolvidos na gestão pública em suas três esferas (ROCHA, 2009).

A formação social, histórica e cultural brasileira e o processo de desenvolvimento do capitalismo nacional são características que podem explicar o caráter paternalista aplicado anteriormente às políticas sociais. Como um Estado tradicionalmente privatista, sempre foi estabelecido relações corporativas e simbióticas manifestando e favorecendo aos interesses de determinados grupos privilegiados. Tanto Raichelis (2000) quanto Rocha (2009) abordam, em seus textos, essa cultura de apropriação do público pelo privado, que é marcada pela exclusão das conquistas sociais e democráticas alcançadas por meio das lutas de diversos movimentos sociais brasileiros. Raichelis (2000) sinaliza ainda que no Brasil temos um Estado que é mínimo para atender as necessidades do trabalhador e máximo no atendimento e na realização dos objetivos que visam à acumulação do capital.

Como uma política de caráter social, concebida na Constituição Federal de 1988, no tripé da Seguridade Social, a Assistência Social revelou-se num marco histórico das políticas públicas no Brasil, com ênfase para “quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]” (BRASIL, 2016a, p. 159). No entanto, mesmo com tais conquistas, o Estado não atendeu as expectativas da população, em razão da abertura para o neoliberalismo<sup>8</sup> durante o governo de Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), que se consolidou nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 / 1999-2002). Esses governos focalizaram suas intervenções no fator econômico do país e aceitaram o Consenso de

---

<sup>8</sup> “[...] se apresenta enquanto proposta de modelo de acumulação imediatamente após a segunda guerra mundial. Assim, aparece inicialmente como um programa teórico de organização social. Nasce teoricamente em um momento em que o modelo pós-guerra de sociedade, ou seja, o Estado de bem estar social se estabelece. Porém, apenas passa a vigorar quando esse mesmo modelo entra em crise e o modelo alternativo ao capitalismo então experimentado pela União Soviética passa a ruir. Situação em que as leis do mercado passam a ditar as relações sociais sem nenhuma regulação extra-econômica” (LIMA, 2009, p. 5).

Washington<sup>9</sup>, que previa cortes das políticas sociais para fortalecer a economia, a fim de receberem investimentos e financiamentos estrangeiros.

[...] o governo Fernando Henrique Cardoso, ao eleger como prioridade absoluta o ajuste e a estabilidade econômica, como condição essencial para implantação tardia do projeto neoliberal no Brasil, não deu a devida atenção à agenda social brasileira, durante seu primeiro mandato (1995-1998), situação que se prolongou ainda durante os dois primeiros anos de seu segundo mandato (1999-2002). Portanto, as questões sociais e seu enfrentamento, e nesse âmbito, as políticas sociais, foram objeto de verdadeiro descaso (SILVA et al., 2004, p.18).

Nesse cenário, a concepção da gestão da Política da Assistência Social foi marcada por retrocessos, visto que a tendência do Estado foi atender a medidas neoliberais<sup>10</sup>, principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com implantação de programas seletivos, focalizados e compensatórios. Essa postura influenciou o crescimento da perspectiva conservadora que ia de encontro ao debate em torno da construção da Política de Assistência Social, apresentando nesse período, forte inserção do terceiro setor<sup>11</sup> nas políticas sociais.

Mediante essa conjuntura, os movimentos em torno da Assistência Social não se aquietaram, lutando pela aprovação da lei de regulamentação da Política de Assistência Social como era prevista na Constituição Federal de 1988. Essa luta não foi fácil, pois, tiveram que enfrentar diversos debates, discussões sobre o tema e propostas de lei negadas pelo Congresso Nacional, dentre elas, a de criação do Sistema Único de Assistência Social.

Somente em 1993 foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/nº 8.742), que dispõe justamente sobre a organização da Assistência Social. A Constituição Federal, junto com a LOAS, trazem uma nova roupagem a Assistência Social, na busca por romper com o tradicional assistencialismo embutido na história.

---

<sup>9</sup> O Consenso de Washington, realizado no ano de 1989, foi uma das primeiras estratégias neoliberais adotadas para saída da crise de 1970 nos países da América Latina.

<sup>10</sup> “[...] atuou no sentido de limitar a emissão monetária, aumentar a taxa de juros, pleno rebaixamento dos impostos sobre os rendimentos altos, eliminar a regulação dos fluxos financeiros, criar desemprego em massa, sufocar greves, cortar gastos sociais e aprovar nova legislação anti-sindical. Além de tudo isso promoveu um amplo programa de privatizações que começaram com a habitação pública e logo se estenderam a setores da indústria básica, petróleo, água, gás e etc. Desta forma, esse modelo se ergue como o mais puro, sistemático e pretencioso das práticas neoliberais dos países de capitalismo desenvolvido” (LIMA, 2009, p. 6).

<sup>11</sup> “[...] organizações privadas (não-governamentais), sem fins lucrativos, autogovernadas e de associação voluntária. Esta definição – abrangente – poderia colocar lado a lado entidades tão diferentes como as fundações empresariais, sindicatos e até mesmo, seitas religiosas. A questão é a mudança do foco das antigas entidades da sociedade civil – como os movimentos sociais – para as chamadas organizações não-governamentais (ONGs), tem como consequência a despolitização dos conflitos sociais” (YAMAMOTO, 2007, p. 33).

Todavia, a assistência social foi a última área da seguridade social a ter sua regulamentação<sup>12</sup>. Couto (2008) nos apresenta uma explicação para a regulação tardia dessa política, baseada em dois ângulos:

O primeiro [...] é o preconceito com a área, a falta de densidade política e de debate conceitual que alimentassem as decisões sobre a mesma (Pereira, 1996; Yasbek, 2001). O segundo pode ser creditado à rearticulação de forças conservadoras no país, após 1989, que apontavam a crise fiscal como fator preponderante para a atuação do Estado e imprimiram muitos óbices a tudo que gerasse gasto, inclusive o social (COUTO, 2008, p. 172).

Com a legislação devidamente redefinida e legitimada, a política de Assistência Social também está incluída no novo processo de gestão pública, submetendo-se ao controle social. Ou seja, a participação da sociedade no seu gerenciamento, a partir dos Conselhos de Assistência Social, que “são instâncias deliberativas colegiadas do SUAS, vinculadas à estrutura do órgão gestor de assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil” (BRASIL, 2012, p. 48).

Sendo assim, a gestão participativa, fruto do reordenamento da forma de gerir o nosso país, propiciou a passagem de uma cultura de valores para uma cultura de direitos (ROCHA, 2009). Dessa forma, essa política dispõe uma gestão descentralizada e participativa, fundamentada na cooperação entre os entes federados (municípios, estados, Distrito Federal e União). Esse modelo de gestão se exprime na LOAS, reiterando a proposta da Constituição Federal de 1988, ao citar no capítulo I a organização da Assistência Social, com base nas seguintes diretrizes:

[...] I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL 2016b, p. 8).

Neste formato, a gestão desta política passa não ser mais centralizada na esfera federal, passando segundo Schmidt (2011, p.3) a ter “previsão da descentralização de responsabilidades

---

<sup>12</sup> “A saúde teve sua lei orgânica aprovada em 1990 (Lei nº. 8.080), a previdência social teve a lei que instituiu os Planos de Custeio e Benefícios aprovado em julho de 1991 (Leis nº. 8.212 e nº. 8.213), e a assistência social só foi regulada em 1993” (COUTO, 2008, p.171).

e de recursos para os demais entes federativos, buscando a participação da sociedade, exercendo o controle social do Estado, com relação à Política de Assistência Social [...]”.

Para isso a LOAS expõe no art.19, alínea II, a responsabilidade ao órgão da Administração Pública Federal pela Coordenação da Política Nacional de Assistência Social, tendo como deliberação, propor ao “Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos” (BRASIL, 2016b, p. 12).

Seguindo o objetivo de estabelecer os direcionamentos da LOAS, a primeira redação preliminar da PNAS foi elaborada em 1994 (ALCHORNE, 2013). No entanto, tal documento não avançou quanto às referidas legislações anteriores e não contava com a participação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) na sua construção, o que fez com que esse documento não se tornasse legítimo, uma vez que “O CNAS é a presença democrática da sociedade civil na construção da Política de Assistência Social legítima e eleita” (NEPSAS, 1994, p. 01). Além disso, vale destacar, que nesse ano, o processo de estabilização da moeda nacional – com o Plano Real - iniciou-se, tendo objetivo de dar continuidade à estabilização econômica, com intuito de inserir o país na economia global. Sendo assim, a implementação da PNAS não era considerada prioridade para o governo.

Posteriormente, a segunda proposta preliminar da PNAS teve seu primeiro debate em 1996, na cidade de São Paulo, promovido pelo CNAS, com a presença de Ministérios, profissionais da área e pesquisadores organizados pela Secretaria de Assistência Social (SAS). Contudo, somente em 1997, o documento foi elaborado baseado em resgate da cidadania, mas só “generaliza e não torna claro o campo concreto de necessidades a que esta política deve se ater” (SPOSATI, 1997, p. 47) e não apresenta no seu corpo parte das deliberações da primeira Conferência Nacional de Assistência Social<sup>13</sup>. Em virtude de tais fatores, a redação não foi implementada. Mesmo assim, nesse ano foi elaborada a primeira Norma Operacional Básica (NOB), tendo como centralidade os critérios de transferência de recursos. Felizmente, o debate em torno da PNAS não se esgotou.

---

<sup>13</sup> “É instância que tem por atribuição [...] a avaliação da política pública de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ocorrendo no âmbito da União, Estados e Municípios” (BRASIL, 2012, p 48).

Após diversos textos elaborados e discussões em torno da construção da PNAS desde que a LOAS foi outorgada, finalmente, em 16 dezembro de 1998, foi instituída sua primeira versão oficial, através da Resolução nº 207. Apesar do avanço, quando comparado às propostas anteriores, no decorrer do texto ainda constavam referências que seguiam a linha das reformas neoliberais, como podemos constatarem um trecho do documento que diz que “para além dos limites de ação do Estado, [...] a relação Estado e sociedade assume novos contornos. O Estado mostra-se insuficiente para responder, sozinho, as demandas sociais” (PNAS, 1998, p. 09). Dessa maneira, o texto de tal política não contemplava em sua plenitude as discussões em torno da Assistência Social, mas pode-se considerar que foi um progresso para o período, uma vez que ele estabeleceu como princípios e diretrizes:

[...] universalização dos direitos sociais; promoção da equidade; primazia da responsabilidade do Estado; centralidade na família; descentralização; comando único; participação da população; articulação com outras políticas setoriais e macroeconômicas; estreitamento da parceria entre Estado e organizações da sociedade civil; promoção de ações integradas; fomento a estudos e pesquisas que subsidiem a gestão do sistema e a avaliação de impactos da PNAS (ALCHORNE, 2013, p. 35).

Apesar da aprovação da PNAS, os embates, discussões e conferências sobre ela não se desobstruíram, considerando que o conteúdo não contemplava todos os objetivos previstos na lei orgânica da política, além de conter texto como foi citado posteriormente, que não apresenta a direção da redação da LOAS. Em virtude disso, em 2002 a NOB foi atualizada, apontando definições dos níveis de gestão, mesmo assim, a população não estava satisfeita devido às expressões da “questão social” que transcendiam no período.

No mesmo ano, o candidato a sucessor da presidência da República, José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), apoiado por FHC, perdeu a eleição para o candidato da classe trabalhadora, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) – conhecido popularmente com Lula –, que assumiu o mandato de 2003 a 2006, com perspectiva tencionada para classe proletária do país. No primeiro ano de seu mandato, foi criado o Ministério de Assistência e Promoção Social (MAS), que significou um ganho para a política de Assistência Social, por este ser um espaço exclusivo para debater, construir e organizar seus direcionamentos.

Apesar da presidência renovada com um representante da classe trabalhadora e da instituição do MAS, as movimentações não pararam. A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, deliberou a revisão da PNAS, no intuito de efetivar e dar diretrizes

a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de incorporar em seu conteúdo as demandas da sociedade brasileira.

Esses direcionamentos foram incrementados no novo texto da PNAS, elaborado através de um grupo eclético, composto por pesquisadores, representantes da sociedade civil e representantes governamentais. Depois de finalizado, a proposta da política foi encaminhada para o CNAS, onde foi discutida e aprovada através da Resolução nº 145/2004.

Ressalta-se a riqueza desse processo, com inúmeras contribuições recebidas dos Conselhos de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (Fonseas), do colegiado de gestores nacional, estaduais e municipais de assistência social, associações de municípios, fóruns estaduais, regionais, governamentais e não governamentais, secretarias estaduais, do Distrito Federal e municipais de assistência social, universidades e núcleos de estudos, entidades de assistência social, estudantes de escolas de serviço social, escola de gestores da assistência social, além de pesquisadores, estudiosos da área e demais sujeitos anônimos (BRASIL, 2016a, 76-77).

Além desse processo de elaboração da política, vale destacar na PNAS de 2004 a incorporação do SUAS e o reconhecimento da matricialidade familiar que está disposto na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, em virtude disso, ela evidencia a importância da proteção social básica e proteção social especial. No seu texto fica claro que a proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; já a proteção social especial, tem como foco o atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, ou seja, situações de rompimento de vínculos.

Além das proteções sociais, a PNAS destaca o reconhecimento do território, como estratégia para observação e enfrentamento das expressões da “questão social”, visto que é importante considerar as desigualdades socioterritoriais para sua configuração. Dessa maneira, para que possa atingir as metas é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, delimitando grupos de divisão populacional e a observação da família que “permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio” (BRASIL, 2004, p.15).

Outrossim, como forma de agilizar a operacionalização da atualização da política, é aprovada mais uma atualização da NOB/SUAS pela Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005, para consolidar o SUAS, sendo anulada a NOB anterior. Em 2006 para complementar as orientações e consolidar a gestão do trabalho é publicada a Norma Operacional Básica de



Recurso Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), através da Resolução Nº 269/06. No mesmo ano, Lula foi reeleito presidente da República pelo PT, para o mandato de 2007 a 2010.

Posterior à gestão de LULA, em 2010, Dilma Rousseff foi eleita a primeira mulher presidenta da República do Brasil, apoiada pelo presidente anterior, para o mandato de 2011 a 2014 dando continuidade ao governo do PT. Nesse período os movimentos em torno da Assistência Social não se inquietaram conquistando em 2011, a atualização da LOAS, através da Lei nº 12.435. As principais alterações abrangem a incorporação do SUAS, o conceito de família e a disposição dos benefícios para situações de vulnerabilidade social. No ano seguinte, através de várias discussões, é identificada a necessidade de aprimoramento da gestão e qualificação dos serviços socioassistenciais e o SUAS, foi reelaborada a NOB/SUAS/2012 pela Resolução Nº 33 de 12 de dezembro de 2012, substituindo a NOB de 2005.

A NOB tem o papel de definir a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, como forma de complementar as regulamentações já existentes. Nela estão definidas as competências de cada ente federado, níveis de gestão, instâncias que se relacionam com as entidades e organizações, os principais instrumentos de gestão e a forma de gestão financeira, visando fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social. A gestão apoia-se no pacto federativo, de forma compartilhada, na qual devem ser distribuídas e repassadas as atribuições e competências destinadas a cada esfera do governo.

A gestão proposta por esta política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB, a partir das indicações e deliberações das conferências, dos conselhos e das comissões de gestão compartilhada (comissões intergestoras tripartite e bipartites – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da política de assistência social (BRASIL, 2016a, p. 79)

Para tal, a NOB/SUAS (2012) orienta as funções dos entes, definindo que os municípios são responsáveis em integrar a organização, o planejamento e a execução da Política de Assistência Social; os estados devem organizar, coordenar e monitorar a Assistência Social no seu território; e a União, coordenar a formulação e a implementação da PNAS e do SUAS.

Contudo, apesar das orientações que constam nestes documentos, considerados como guias oficiais para a implementação do modelo SUAS nas três esferas de governo, ainda percebemos a fragilidade no que tange ao seu cumprimento.

Aparentemente pode sugerir que cada esfera de poder tenha plenas condições de executar as proposições que lhes pareçam convenientes. Contudo, a precariedade de recursos financeiros orçamentários próprios terminam colocando as áreas estaduais, e, principalmente, as municipais, à mercê dos financiamentos federais. Com isto, enquadram-se as demandas por recursos financeiros a padrões tecnoburocráticos sem que necessariamente haja uma hierarquia explícita de poder e prioridades (SPOSATI, et al., 2014, p.144)

O financiamento compartilhado da maioria das políticas de cunho social e em específico da Assistência Social é fragilizado quando um dos entes não cumpre com seu dever. Por conta disso, Sposati (et al., 2014) nos alerta que

A ausência de uma política unificada de propósitos, entre os próprios órgãos federais e entre as diferentes instâncias de poder, termina por estimular a ação imediatista, do ajuste político, da resolução emergencial. A inexistência de uma clara definição de atribuições e competências de várias instâncias governamentais faz com que serviços semelhantes sejam prestados por diferentes órgãos sob denominações diversas, resultando na superposição e fragilização dos recursos (SPOSATI, et al., 2014, p.146).

Logo, torna-se claro que mesmo já legitimada e definida enquanto política pública, as atribuições que competem a assistência social comumente são confundidas com as de outras políticas. A partir da Constituição de 1988, as ações dessa política passam a ser destinadas à família, o que é reforçado por meio da PNAS e do SUAS, com a matricialidade sociofamiliar. A luta para que as ações da assistência social, assim como das políticas sociais, sejam de caráter continuado não cessaram com as conquistas alcançadas até o marco da Constituição supracitada. A lógica capitalista demanda intervenções mínimas para o social e por conta disso, a tendência para políticas seletivas e pontuais, sendo apenas um paliativo por parte do Estado, ainda resiste.

### **2.3. GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SERGIPE: OBSERVAÇÕES A PARTIR DO HISTÓRICO DE VÍNCULO COM O ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA**

Ao falar da gestão da política de Assistência Social em Sergipe é importante, primeiramente, relacioná-la com o contexto nacional, considerando que “o SUAS se fundamenta na cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e estabelece as respectivas competências e responsabilidades comuns e específicas” (BRASIL, 2012, p. 19). Nessa perspectiva, iremos abordar a trajetória da gestão dessa política no estado sergipano a partir das competências, atribuições e serviços do órgão gestor da Assistência Social

desde 1964 até 2014, enfatizando as transformações ocorridas no período anterior e posterior a aprovação da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social.

Os dados para análise foram coletados em pesquisas baseadas no levantamento de dados realizado no Departamento de Assistência Social (DAS) da Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social (SEIDES) do estado de Sergipe, no ano de 2014, por discentes que também fizeram estágio curricular obrigatório<sup>14</sup> na Instituição. Pudemos observar a escassez de pesquisas e produção no que tange à gestão da Assistência Social em Sergipe. Outra questão que tomamos nota é que algumas informações não ficam acessíveis nos documentos oficiais do governo disponíveis na SEIDH e nos sítios do governo do estado de Sergipe.

Durante o recorte apresentado para análise, a gestão estadual direcionada a Assistência Social em Sergipe esteve presente à uma das secretarias estaduais. Constatamos, através de um breve histórico que, esteve vinculada à saúde, em outro período à justiça, em outro momento à justiça e trabalho, sem existir nenhuma exclusiva para a Assistência Social. Supomos que as seis mudanças de nomenclaturas da Secretaria encontradas, podem revelar concepções distintas da política de assistência social bem como às transformações advindas das políticas de governo adotados pelos governantes do período visando articular a gestão estadual com a federal. Ao longo desse período, as ações voltadas à esta política apareceram pela primeira vez na Secretaria de Saúde e Assistência Social, pela Lei nº 1289 de 16 de outubro de 1964, no governo de Sebastião Celso de Carvalho e tinha como competências: a Divisão de Assistência Social; o Serviço de Profilaxia da Lepra; o Serviço de Assistência à Psicopatas; o Serviço de Amparo à Maternidade; o Serviço de Amparo à Infância e à Adolescência; e o Serviço de Profilaxia da Tuberculose.

Como não era ainda uma política definida, a assistência era desenvolvida em políticas de outras áreas, como por exemplo a da saúde. O viés assistencialista continuava norteando essas ações. Sposati (et al., 2014, p.61) nos esclarece que

a assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. Isto irá se refletir na própria constituição dos organismos prestadores de serviços assistenciais que manifestarão as duas faces: a assistência à saúde e a assistência social.

---

<sup>14</sup> AIRES, Shirlene Viana; JESUS, Nayahne Santos de. **Relatório Final de Estágio Supervisionado de Serviço Social**. Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão/SE – 2014/2.

Dez anos depois, as atividades da Assistência Social <sup>15</sup>foram transferidas para a Secretaria da Justiça e Ação Social, conforme a Lei nº 1917 de 18 de dezembro de 1974, no governo de Paulo Barreto de Menezes, exercendo as atribuições de: Ordem Jurídica e garantias constitucionais; Administração penitenciária; Assistência a menores; Previdência e Assistência Social; Habitação e desenvolvimento comunitário. Em 1979, pela Lei nº 2.203 de 14 de março, no governo de José Rollemberg Leite, a política de Assistência Social permaneceu nessa mesma Secretaria, ocorrendo pequenas alterações nas suas competências, como o remanejamento da Previdência para outra Secretaria e a inclusão do termo Ação Social junto à Habitação.

É válido ressaltar que nesse momento ainda era forte a compreensão da Assistência como um gesto de solidariedade e auxílio com o próximo, como já fora situado acima. Ainda havia confusão sobre o que era de responsabilidade da referida política, pois, não haviam sido consolidadas as suas incumbências e isso resulta na execução em outras políticas diversas.

Posteriormente, no governo de João Alves Filho, ocorre a renomeação para Secretaria da Justiça, Trabalho e Ação Social (SEJUS), conforme a Lei nº 2.410 de 14 de março de 1983. Essa alteração se justifica pela inclusão da política de Trabalho na estrutura da Secretaria, que a partir daí terá como atribuições: Ordem jurídica e garantias constitucionais; Administração penitenciária; Promoção e assistência social ao menor, à maternidade, aos idosos e aos desvalidos; Desenvolvimento comunitário, nele incluídos o estímulo e apoio à formação de associações de bairros; Assistência ao trabalhador; Mercado de trabalho e sistema de emprego; Formação e aperfeiçoamento de mão-de-obra; Promoção e assistência ao sindicalismo; Relacionamento com organismos que congreguem empregados e empregadores.

As modificações ocorridas durante os governos mencionados ocorreram, antes da assistência social adquirir o status de política social e no período em que o Brasil se encontrava na tutela dos militares, que chegaram ao poder por meio de um golpe de Estado em 1964. A tomada do poder e a implantação de uma ditadura como forma de governo era defendida pelos militares como a melhor forma de “defesa da ordem e das instituições contra o perigo comunista” (HABERT, 1996 apud COUTO, 2008, p.119). Como características dessa forma de governo, podemos destacar a repressão articulada com políticas conservadoras, centralizadoras e autoritárias regidas pelo viés assistencialista e do mérito, além da exclusão da classe mais

---

<sup>15</sup> “No contexto nacional, uma das medidas adotadas por Ernesto Geisel, quando este assume a presidência da República, foi a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), conforme a Lei nº 6.062 de 26 de junho de 1974, mesclando as duas políticas em um Ministério” (SIMÕES, 2014).

pobre dos processos de decisões e da censura às organizações, meios de comunicação e movimentos sociais.

Enfim, o desenho das políticas sociais desse período revela a compreensão de como os direitos eram enfrentados, pois se as medidas eram tomadas visando a uma “política de controle” (Vieira, 1995) para manter a população sob a guarda dos instrumentos técnicos e burocráticos do governo, a compreensão dos direitos era de concessão a quem os governos entendiam ser merecedores (COUTO, 2008, p.132).

Quando João Alves Filho assume o governo de Sergipe pela segunda vez, uma nova modificação é realizada pela Lei nº 3.429 de 10 de dezembro de 1993: a Secretaria da Justiça, Trabalho e Ação Social (SEJUS) se torna Secretaria de Estado e Ação Social (SEAS), tendo como competências: Desenvolvimento comunitário; Gestão dos centros sociais urbanos; Promoção e assistência social à maternidade, aos idosos e aos desvalidos; Assistência ao trabalhador; Mercado de trabalho e sistema de emprego; Formação e aperfeiçoamento de mão-de-obra; Interlocução com organismos que congreguem empregados e empregadores; Promoção e assistência social ao menor.

A partir do exposto acima pode-se observar que apesar da conquista da Assistência Social como política pública, com a Constituição Federal de 1988, as atribuições da SEAS ainda eram focalizadas e individualistas, expressas de modo pontual e desarticulado. É importante ressaltar que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) também foi aprovada em 1993, servindo como instrumento que irá normatizar e direcionar a Assistência Social no Brasil.

Em 1995, Albano Franco assume o governo subsequente. A SEAS é mantida e se somam as atribuições anteriores a criação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), pela Lei nº 3.686 de 26 de dezembro de 1995<sup>16</sup>, conforme orientação da LOAS.

Em 2003, João Alves Filho retorna ao governo para o seu terceiro mandato enquanto governador do estado de Sergipe e transforma a Secretaria de Estado e Ação Social (SEAS) em Secretaria de Estado do Combate à Pobreza, da Assistência Social e do Trabalho (SECPAST), segundo a Lei nº 4.749 de 17 de janeiro de 2003 e lhe confere as seguintes competências: Combate e erradicação da pobreza, com realização de programas e ações de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros de interesse social dirigido para o atendimento à pobreza; Atendimento e assistência à família; Coordenação, execução e controle

---

<sup>16</sup> Reformulada pela Lei nº 6.410 de 2 de maio de 2008.

das ações de defesa civil, visando minimizar os efeitos das situações de emergência e das calamidades públicas; desenvolvimento comunitário; atividades sociais; Assistência social à criança, ao adolescente, aos idosos e aos desvalidos; Assistência ao trabalho; Mercado de trabalho e sistema de emprego; Outras atividades necessárias ao cumprimento de suas finalidades, nos termos das respectivas normas legais e/ou regulamentares.

Embora tenham ocorrido mudanças das competências, quando comparada a Secretaria precedente, principalmente relacionadas ao atendimento aos membros da família e a implementação de ações que dizem respeito a Assistência Social, a gestão não teve avanços significativos em torno dos direcionamentos da lei de regulamentação da política. No ano de 2003, em âmbito nacional, é criado o Ministério de Assistência e Promoção Social, conforme o Decreto nº 4.567 de 01 janeiro de 2003, sob a anuência do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, conhecido popularmente como Lula.

Já em 2007, Marcelo Déda toma posse do governo pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Lula se reelege como presidente do Brasil nesse mesmo ano. No que se trata de Assistência Social, o governador alterou o nome e as competências da Secretaria de Estado do Combate à Pobreza, da Assistência Social e do Trabalho (SECPAST) para Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência Social e do Desenvolvimento Social (SEIDES) pela Lei 6.130 de 02 de abril de 2007. A SEIDES concernem as seguintes atribuições: Proteção e promoção da inclusão social, por meio de políticas públicas de desenvolvimento e assistência social, realizadas, de forma integrada, com as políticas setoriais de nutrição, habitação, saúde, cultura e educação; Elaboração e execução de programas e ações que visem à inclusão de cidadãos e grupos que se encontrem em situações de vulnerabilidade e risco; A inclusão, a assistência e o desenvolvimento social compreendendo a inclusão produtiva, a segurança alimentar e nutricional, a proteção ao idoso, à criança, ao adolescente, ao portador de deficiências, ao usuário de substância psicoativa, aos grupos e indivíduos vítimas de violência de qualquer natureza; Coordenação, execução e o controle das atividades de Defesa Civil; Outras atividades necessárias ao cumprimento de suas finalidades, nos termos das respectivas normas legais e/ou regulamentares.

Contemplando as atribuições da Secretaria acima, é possível notar que este governo demonstrou a preocupação de implementar em Sergipe as disposições da LOAS e da Política Nacional Assistência Social (PNAS) de 2004, levando em consideração as proteções sociais direcionadas as famílias em situação de vulnerabilidade social, como objeto de intervenção da

política pública de Assistência Social. Também é importante lembrar que por ser considerada uma política nova, as orientações e normas que a regem estavam em constante processo de construção e/ou atualização. A perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) era debatida nas Conferências e executada por meio da instituição da Rede SUAS, do Sistema Nacional de Informação do SUAS e de outros instrumentos, mas não havia sido normatizada.

Após a reeleição, em 2011, no seu segundo mandato na qualidade de governador, Marcelo Déda estabeleceu no seu governo o Sistema de Transferência de Recursos Financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), conforme disposto na Lei nº 7.251 de 31 de outubro de 2011, que ficou conhecida como Lei do Cofinanciamento. No mesmo ano, Dilma Rousseff assume a presidência também pelo PT. O SUAS é normatizado com a sua inclusão na LOAS, significando uma nova conquista para a política.

Ao observar as mudanças existentes no órgão gestor no tempo proposto, foram perceptíveis as mudanças das suas atribuições, de acordo com cada gestor e o contexto político de cada época até a consolidação do SUAS. Anterior à normatização, mesmo enquanto política pública como visto acima, as ações da Secretaria eram focalizadas e fragmentadas em outras políticas – saúde, educação, trabalho e seguranças. Com a construção das normatizações, orientações e da PNAS, a Assistência Social começa a ser compreendida e reconhecida como essencial no país. Após a regulamentação do SUAS, ainda eram presentes na Secretaria Estadual, perspectivas voltadas as ações pontuais. Contudo, em Sergipe, esse Sistema começou a se expandir apenas a partir de 2007, sob o mandato de um governo que reconhecia o quanto é indispensável o papel do Estado na relação descentralizada entre os entes federados.

Com isso, observamos a importância das atribuições da gestão estadual da política de Assistência Social para o seu andamento, principalmente para organizar, coordenar, assessorar, monitorar, cofinanciar e acompanhar os municípios na construção, execução e consolidação do SUAS, oferecer suporte técnico e financeiro para as entidades de controle social – Conselho Estadual de Assistência social (CEAS) – e acompanhar a Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

Em conformidade com os parâmetros das legislações brasileiras postas na trajetória da Política de Assistência Social, o estado de Sergipe organiza a gestão estadual da política, tendo em vista sua implementação nos territórios dos municípios sergipanos e a superação dos desafios postos para esta. Para isso, as conferências, os fóruns e debates tem um papel

importante para o andamento e direcionamento da gestão no estado, embora não se resumam a uma discussão de âmbito local.



### **CAPÍTULO 3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SERGIPE NO PERÍODO DE 2011 A 2014**

Nesse capítulo buscamos contextualizar o período em que propomos a analisar a gestão estadual da política de Assistência Social no estado de Sergipe – 2011 a 2014. Para isso, vamos abordar os aspectos demográficos, sociais, econômicos e políticos do estado, com base nos dados obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, no Observatório de Sergipe – dispositivo criado na Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Sergipe (SEPLAG/SE) – e nos documentos da Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social (SEIDES), além das notícias em *sites*.

Com base nessa averiguação, partimos para uma breve análise sobre como se deu a gestão da Assistência Social em Sergipe no período 2011 a 2014. Os instrumentos que nos deram suporte para isso foram os Planos de Ação Anuais e os Relatórios de Gestão Anuais<sup>17</sup>, além dos Relatórios de Programas e Ações, disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e os Relatórios de Atividades do Governo, hispanizados pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG/SE). Conseguimos pontuar algumas considerações e perceber que o governo analisado teve uma leitura mais técnica da gestão da Assistência Social, entendendo-a como política pública e buscando manter uma inter-relação com o âmbito nacional.

### **3.1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS, SOCIOECONÔMICOS E POLÍTICOS DE SERGIPE**

Sergipe, o menor estado do Brasil, é localizado na região Nordeste, com uma área de 21.918.443 Km<sup>2</sup>, dividida em 75 (setenta e cinco) municípios. De acordo com o último Censo Demográfico do IBGE realizado em 2010, este estado tem uma população corresponde a 2.068.017 habitantes: destes, 1.005.056 são homens, o que equivale a 48,60% e 1.062.961 são mulheres, que totaliza 51,40% da população. Esse número de habitantes representa cerca de 3,8% da população do Nordeste e 1% da população brasileira.

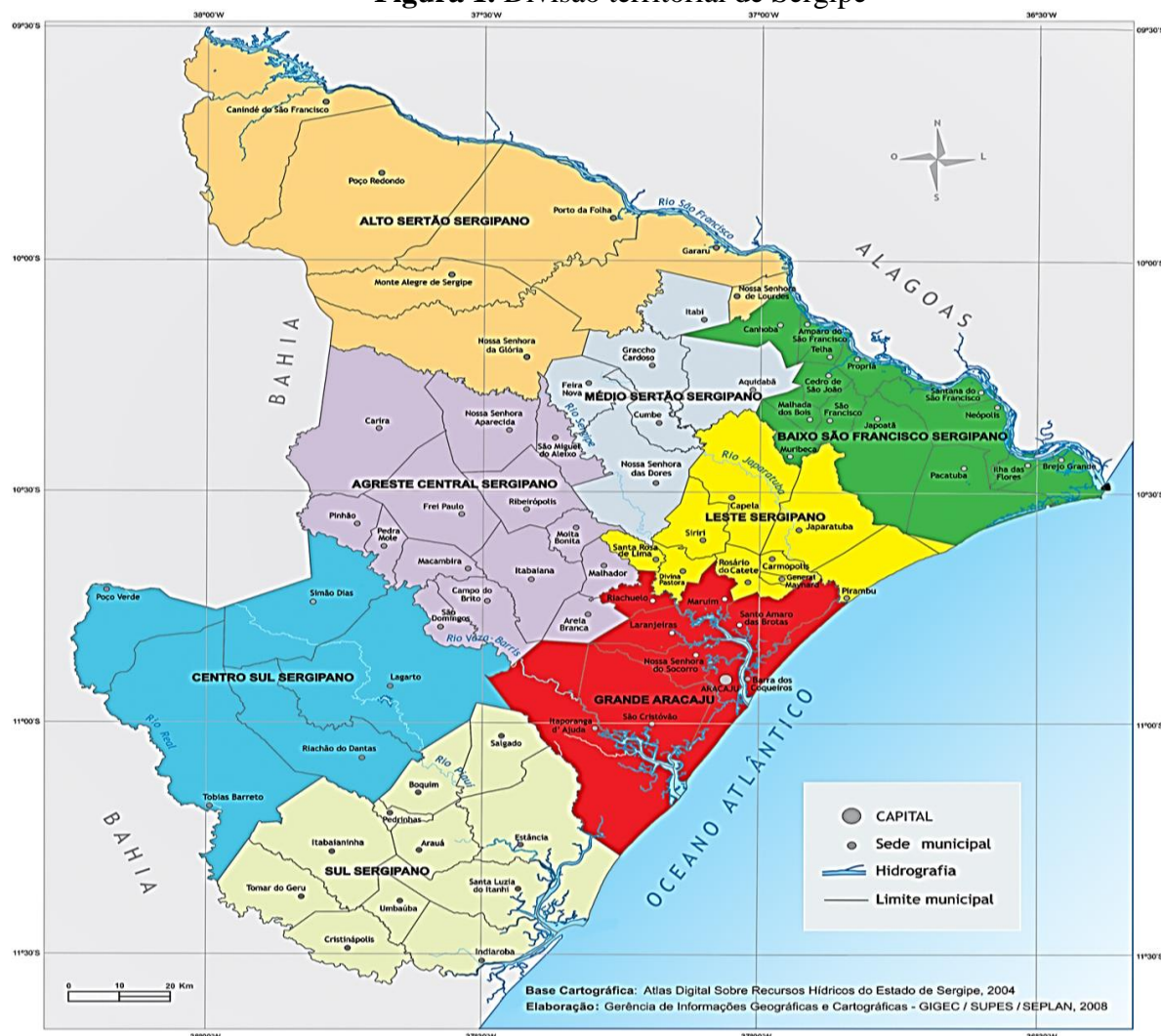
No que se refere à divisão territorial, o Pacto de Aprimoramento de Gestão (2011-2014) deixa claro que Sergipe foi dividido em 8 (oito) territórios, divisão esta, que faz parte de

---

<sup>17</sup> Esclarecemos que tal análise tomou como base apenas os Planos de Ação e Relatórios de Gestão, visto que não tivemos acesso a outros documentos. Nos foi informado que há um déficit na Secretaria, de instrumentos de planejamento considerados de longo prazo, como por exemplo, o Plano Decenal, que não foi elaborado.

uma organização político administrativa realizada pelo governo do estado no ano de 2007, por meio da Secretaria de Estado e Planejamento (SEPLAN) em parceria com a Universidade Federal de Sergipe (UFS). Esses territórios são utilizados como base para planejamento e execução de políticas públicas no estado, tendo em vista o desenvolvimento e melhor qualidade de vida para a população. O mapa abaixo, disponibilizado no site da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV/SE), apresenta a divisão do estado de Sergipe nos oito territórios: Agreste Central Sergipano, Alto Sertão Sergipano, Baixo São Francisco Sergipano, Centro Sul Sergipano, Grande Aracaju, Leste Sergipano, Médio Sertão Sergipano e Sul Sergipano.

**Figura 1.** Divisão territorial de Sergipe

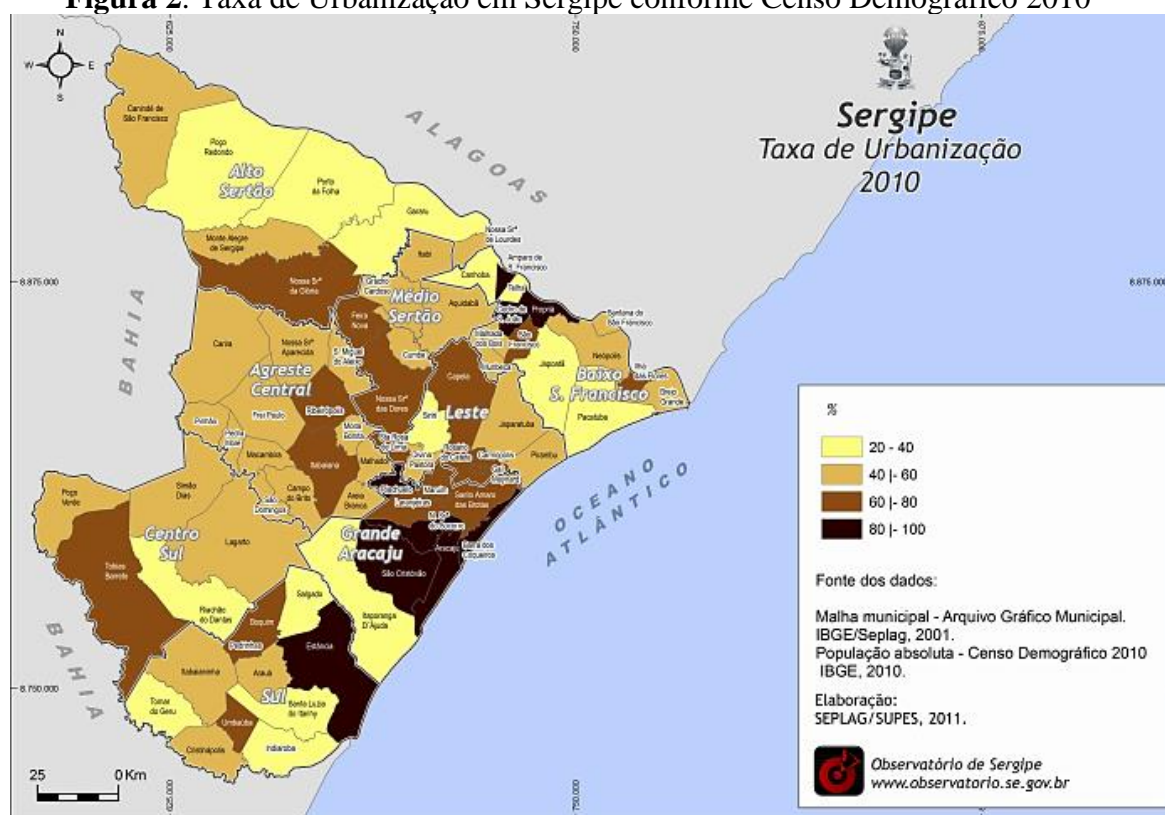


Fonte: Dados disponibilizados no *site* da Secretaria do Estado do Governo (SEGOV/SE).

Referente à localização onde residem os sergipanos, foi identificado que 1.520.366 habitantes moram na área urbana, representando 73,51% e 547.651 habitantes vivem

na área rural, que corresponde 26,49% do total. O mapa abaixo, disponibilizado pelo Observatório de Sergipe com base no Censo 2010 do IBGE, indica a taxa de urbanização em Sergipe, numa escala de porcentagem de 0 a 100%, separado por cores: quanto mais escuro estiver o município, maior a taxa percentual de urbanização. Observamos que dos 75 municípios sergipanos, 9 apresentam índice elevado de urbanização, entre 80 - 100%, sendo um do território Sul Sergipano, um do território Leste Sergipano, três do território Baixo São Francisco Sergipano e quatro do território da Grande Aracaju. Percebemos que a maior concentração da população urbana ainda está na capital Aracaju e em seu entorno.

**Figura 2.** Taxa de Urbanização em Sergipe conforme Censo Demográfico 2010

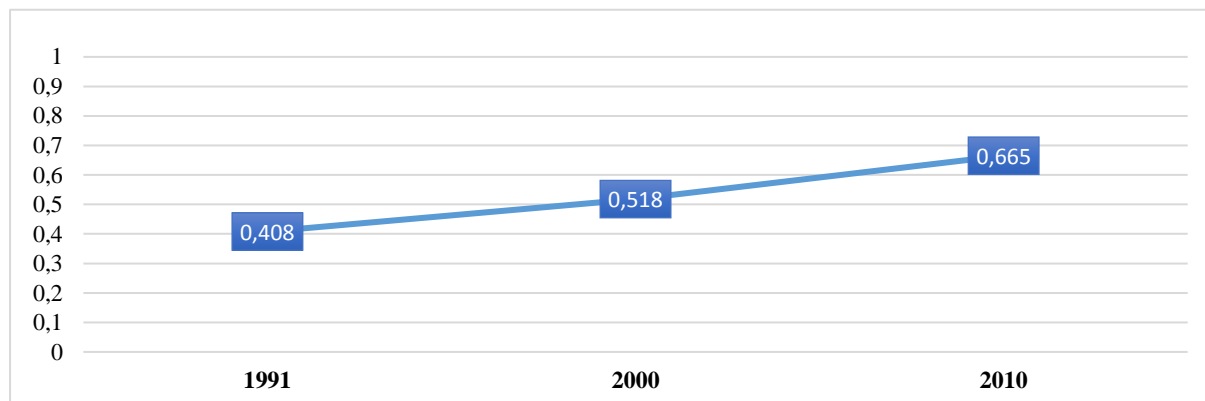


Fonte: Dados disponibilizados pelo Observatório de Sergipe, SEPLAG/SE.

Quanto aos aspectos socioeconômicos, o último Censo Demográfico, realizado em 2010 pelo IBGE, apontou que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em Sergipe é 0,665. Esse índice considera o desenvolvimento humano sob três prismas: renda, educação e longevidade/saúde. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD/Br), o IDH foi criado para que outras dimensões – além da econômica – fossem consideradas, visto que o critério mais utilizado nesse tipo de indicador é o Produto Interno

Bruto (PIB) per capita. Dessa maneira, podemos verificar o avanço quanto ao IDH em Sergipe nas últimas décadas no gráfico abaixo.

**Gráfico 1.** Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em Sergipe



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Censo Demográfico 2010, IBGE.

O IDH é medido numa escala entre 0 a 1, sendo que a maior proximidade com o patamar 1 significa um maior desenvolvimento humano para o país ou para as unidades federativas. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, a dimensão que mais contribui para o IDH em Sergipe é a da Longevidade, seguida da Renda e da Educação. Dentre os estados brasileiros, nosso estado ocupa a 20ª posição no ranking do IDH – o maior é o Distrito Federal (0,824) e o menor é Alagoas (0,631).

**Figura 3.** Evolução no Índice de Desenvolvimento Humano e seus componentes em Sergipe

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes - Estado - Sergipe			
IDHM e componentes	1991	2000	2010
<b>IDHM Educação</b>	0,211	0,343	0,560
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	22,76	29,99	46,89
% de 5 a 6 anos na escola	45,08	79,59	94,63
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo	18,54	36,40	79,63
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	10,16	18,88	40,14
% de 18 a 20 anos com médio completo	7,26	11,36	30,55
<b>IDHM Longevidade</b>	0,581	0,678	0,781
Esperança de vida ao nascer	59,83	65,66	71,84
<b>IDHM Renda</b>	0,552	0,596	0,672
Renda per capita	247,78	326,67	523,53

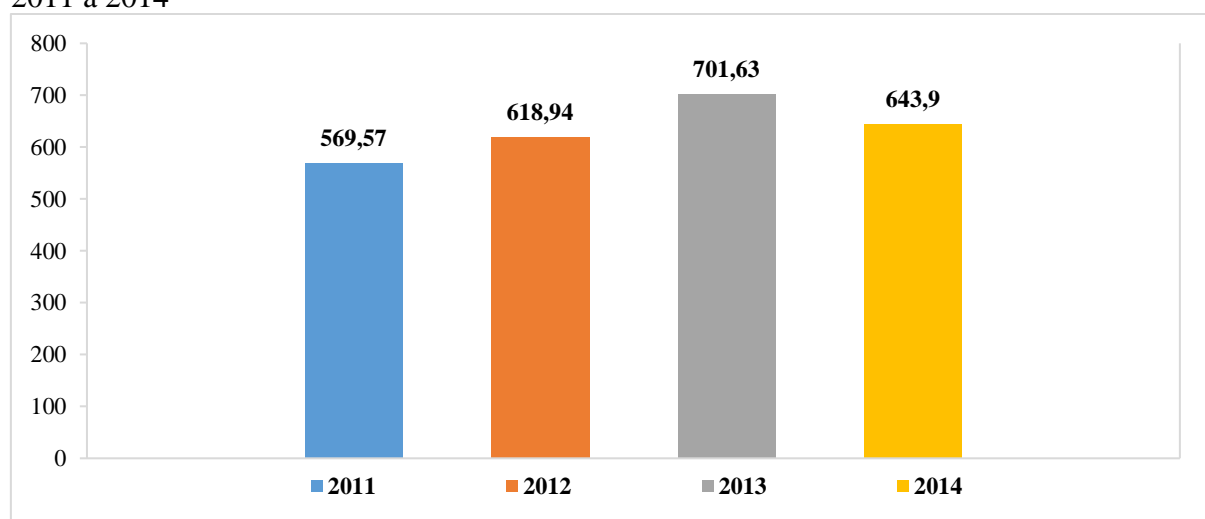
Fonte: PNUD, Ipea e FJP

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Podemos notar que no que diz respeito a esperança de vida, houve um crescimento significativo, chegando a uma proporção de aproximadamente 71 anos, em 2010. Quanto a educação, podemos verificar que também foram alcançados avanços nas últimas décadas na proporção da escolaridade de crianças, jovens e adultos. Conforme informações disponibilizadas no *site* do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, no ano de 2010, dos jovens de 25 anos ou mais de idade, 23,30% eram analfabetos, 42,50% tinham o ensino fundamental completo, 30,29% possuíam o ensino médio completo e 8,53%, o superior completo.

Na dimensão da renda, o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil afirma que a renda média per capita em Sergipe no ano 2010 foi de R\$ 523,53. Todavia, utilizamos também dados que se referem a renda média per capita nominal por domicílio no período de recorte de nossa análise de 2011 a 2014, obtidos no Observatório de Sergipe – SEPLAG/SE. É válido ressaltar que esses dados não levam em consideração a desigualdade social existente no estado, pois, não refletem a realidade vivida por grande número da população sergipana que se encontra em condição de pobreza ou extrema pobreza.

**Gráfico 2.** Rendimento nominal médio per capita por domicílio em reais (R\$) no período de 2011 a 2014

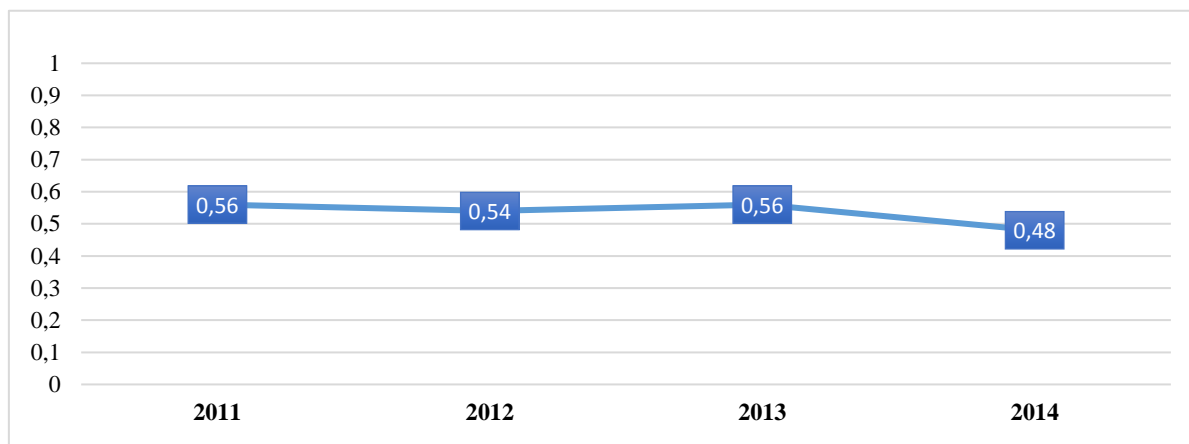


Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Observatório de Sergipe – SEPLAG/SE.

Um outro instrumento muito usado para medir o grau de concentração de renda, é o Coeficiente de Gini, que aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, com uma escala de 0 a 1: quanto mais próximo do patamar 1, mais concentração de riqueza. Apesar de haver uma tentativa de minimizar a concentração, é fácil perceber que o

estado de Sergipe nessa época esteve longe de alcançar uma distribuição igualitária de renda, mantendo índices nivelados e sem nenhuma grande alteração durante o período.

**Gráfico 3.** Evolução do Coeficiente de Gini em Sergipe no período entre 2011 e 2014

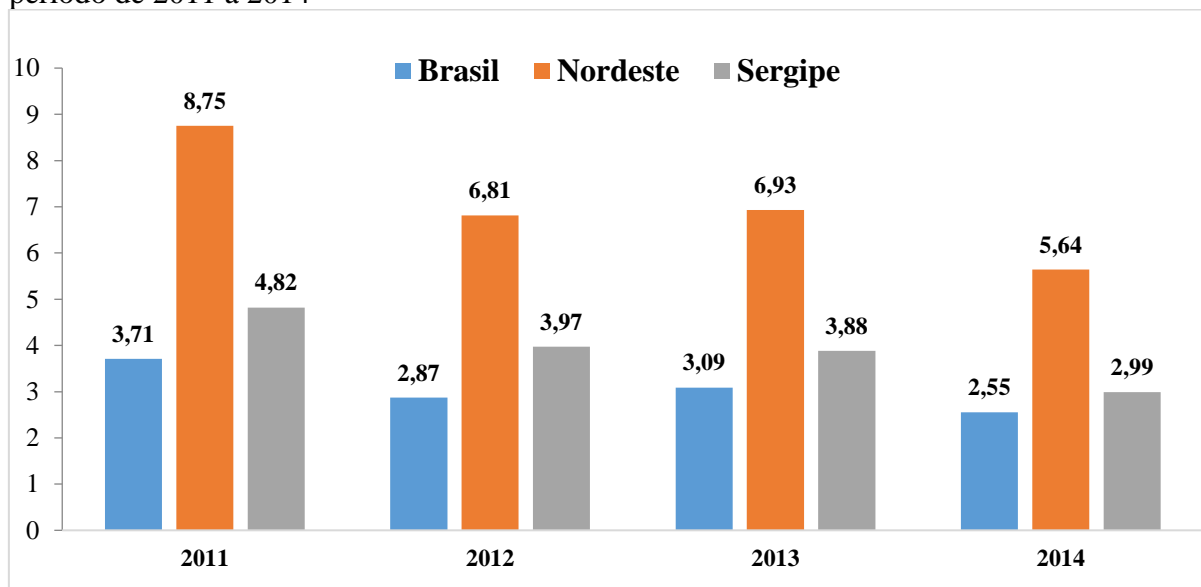


Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Observatório de Sergipe, SEPLAG/SE.

Diante disso, percebemos que também não houveram mudanças significativas nesse período no que tange ao quantitativo percentual da população do Estado de Sergipe que se encontrava em situação de extrema pobreza<sup>18</sup>. Apesar de serem consideradas taxas baixas em comparação com a média percentual da região Nordeste, percebemos que ainda são taxas elevadas em comparação com os percentuais em âmbito nacional. A condição ideal seria um percentual zerado ou mais próximo do zero que refletisse o real enfrentamento da extrema pobreza no estado. No período de 2011 a 2014, houve uma redução nesse quadro de menos de dois pontos percentuais, o que é considerado pífio, diante da necessidade urgente da saída dessa condição sub-humana de vida.

<sup>18</sup> Os dados localizados no Observatório de Sergipe – SEPLAG tomaram como base de cálculo os valores de corte estabelecidos pelo Decreto nº 8.232 de 30 de abril de 2014, o qual caracteriza a condição de pobreza e extrema pobreza, respectivamente: renda familiar mensal per capita de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R\$ 77,00 (setenta e sete reais). Houve atualização nos valores dois anos depois, pelo Decreto nº 8.794 de 29 de junho de 2016, passando a valer a renda familiar mensal per capita de até R\$ 170,00 (cento e setenta reais) para condição de pobreza e de R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais) para condição de extrema pobreza.

**Gráfico 4.** Comparativo do percentual da população em situação de extrema pobreza (%) no período de 2011 a 2014

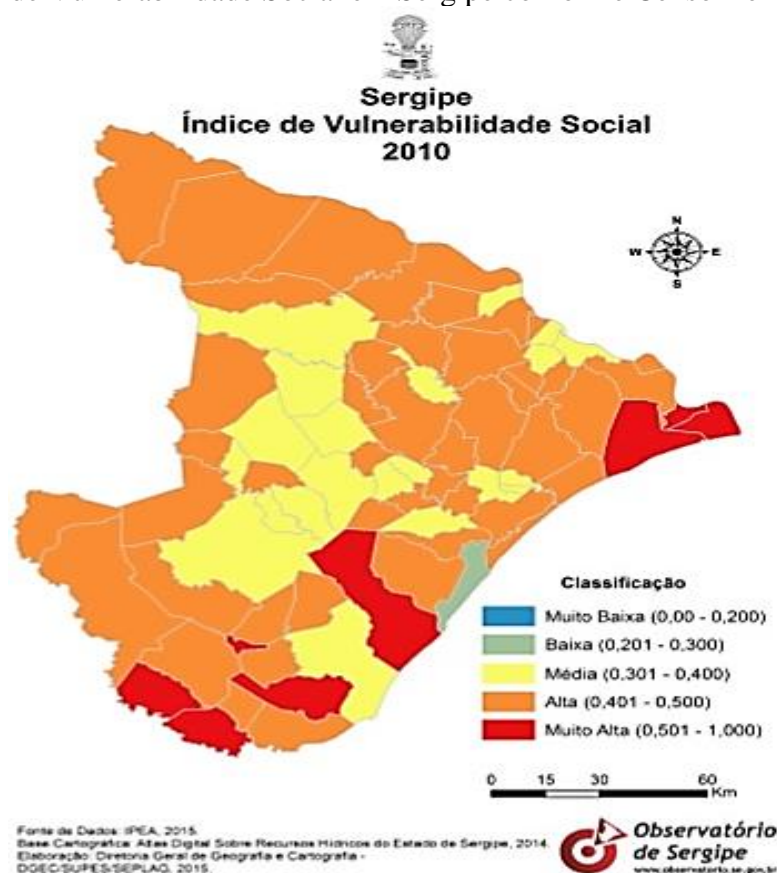


Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Observatório de Sergipe, SEPLAG/SE.

Em Sergipe, segundo o último censo demográfico realizado em 2010 pelo IBGE, a Índice de Vulnerabilidade Social tinha classificação alta na maioria dos municípios. Apenas a capital Aracaju possuía classificação baixa. Os dados foram medidos numa escala de 0 a 1, para qual mais próximo do patamar 1, maior o índice de vulnerabilidade social de tal município. Segundo dados do Observatório de Sergipe, oito municípios encontravam-se em condição de vulnerabilidade social muito alta, sendo quatro deles do território do Sul Sergipano, um, do território da Grande Aracaju e três do território do Baixo São Francisco Sergipano.



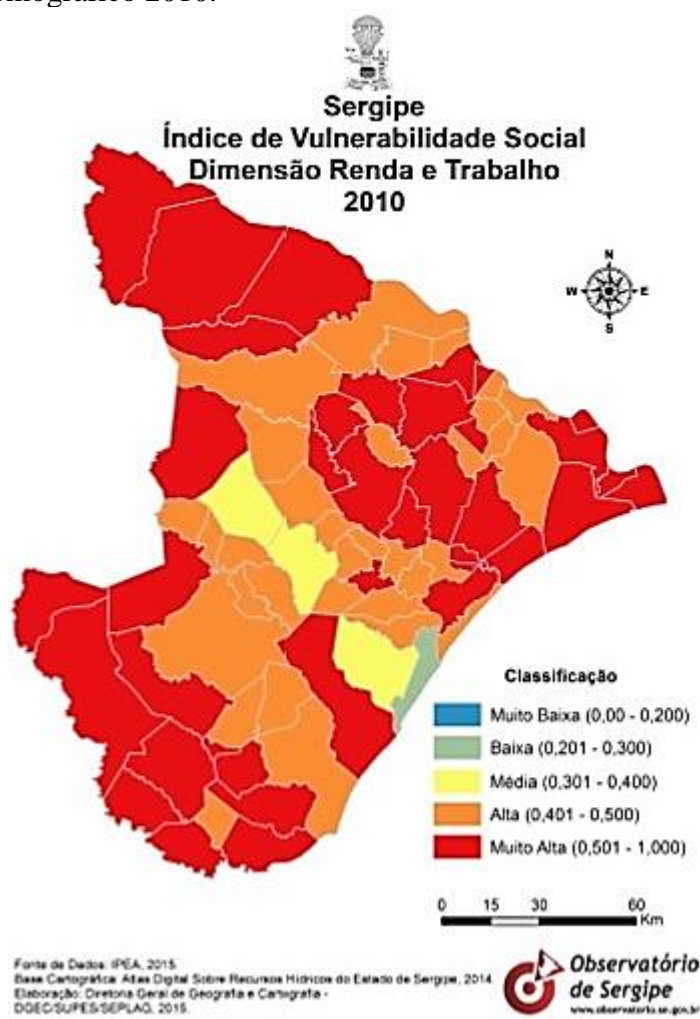
**Figura 4.** Índice de Vulnerabilidade Social em Sergipe conforme Censo Demográfico 2010



Fonte: Dados disponibilizados pelo Observatório de Sergipe, SEPLAG/SE.

O Observatório de Sergipe disponibiliza dados sobre o Índice de Vulnerabilidade Social nas várias dimensões que o compõem, as quais podemos entender como expressões da “questão social” a serem trabalhadas na perspectiva do comando dos entes federados públicos. A dimensão “Renda e Trabalho” foi a que mais nos chamou atenção devido as condições de vulnerabilidade social nesse eixo. Foi utilizada a mesma escala para classificação, também utilizando dos dados do último censo realizado no ano de 2010. Nos chamou atenção que, novamente, a capital Aracaju detinha da classificação baixa no eixo supracitado. Três municípios foram identificados com uma condição de vulnerabilidade social média na dimensão renda e trabalho, sendo um deles do território da Grande Aracaju e dois do território do Agreste Central Sergipano. Os demais municípios, que dizem respeito a maioria do estado, foram localizados em condições de vulnerabilidade social altas ou muito altas, como pode ser visto abaixo.

**Figura 5.** Índice de Vulnerabilidade Social em Sergipe, na dimensão Renda e Trabalho, conforme Censo Demográfico 2010.



Fonte: Dados disponibilizados pelo Observatório de Sergipe, SEPLAG/SE.

No decorrer do período proposto, entre 2011 e 2014, no que tange aos aspectos políticos, o estado de Sergipe foi governado por Marcelo Déda, do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2011 e 2013. Este foi o seu segundo mandato, após sua reeleição no ano de 2011; o primeiro governo de Déda em Sergipe sucedeu-se no período entre 2007 a 2010. Após sua morte em 2 de dezembro de 2013, o seu vice Jackson Barreto, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), assume o governo até 2014.

Em relação ao cenário nacional, Dilma Rousseff administrava o país, dando continuidade ao governo do PT, iniciado por Lula em 2003. Em articulação com o contexto internacional, em 2011, em um mundo cada vez mais globalizado, o Brasil teve forte desaceleração dos investimentos estrangeiros diretos, devido ao agravamento da crise econômica iniciada em 2008. Contudo o estado de Sergipe, corroborou com o discurso de que

“apesar das dificuldades provocadas por tal cenário, o Brasil persevera em enfrentar a crise financeira internacional mantendo o crescimento econômico, sem descuidar da responsabilidade macroeconômica” (SERGIPE, 2011c, p. 7).

Nesse mesmo ano, conforme Relatório de Atividades do Governo, o governo de Sergipe assinou o Plano de Ajuste Fiscal junto com a presidenta do país, que abriu o limite de R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais) para o estado realizar operações de créditos, o que fez com que fossem ampliadas as parcerias com investidores nacionais e internacionais. A partir dessa iniciativa, os gestores – em nível nacional e estadual – entendiam que o crescimento era imprescindível para dar continuidade às transformações sociais e econômicas, através de retirada de milhões de brasileiros da situação de miséria, para propiciar a formação de um mercado de consumo em massa.

Nessa perspectiva, a presidenta Dilma Rousseff, institui o Plano Brasil Sem Miséria pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e coordenado pela ministra Tereza Campello. Foi criado “com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (BRASIL, 2011a, n.p.). O Art. 4º, situado abaixo, apresenta a disposição dos objetivos deste plano.

I - elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza;  
II - ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e III - propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.  
Parágrafo único. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, previsto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, será utilizado como instrumento básico para identificação do público e planejamento das ações do Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2011a, n.p.).

No mesmo ano, pela Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011, ocorre a atualização da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), com a adição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na sua formatação, representando um avanço para a Política de Assistência Social. As modificações, quanto a gestão da política, tiveram destaque por legitimar a forma de organização descentralizada e participativa, conforme está disposto em seu Art. 6º:

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos: I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II – integrar a rede pública e

privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV – definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; V – implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; VI – estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII – afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (BRASIL, 2016b, p.9)

Nesse contexto de transformações no Brasil, como citado acima, Sergipe também foi englobado, uma vez que este seguia os direcionamentos da gestão nacional do país. Assim, em 31 de outubro de 2011 é aprovada através da Lei nº 7.251, conhecida como “Lei do Cofinaciamento”. Esta Lei foi uma grande conquista para o SUAS no estado, por validar a gestão descentralizada da política de Assistência Social em Sergipe, como é orientado na LOAS. Além disso, para a implementação do Plano Brasil Sem Miséria, o governo do estado em conjunto com a Secretaria da Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social (SEIDES), coordenada pela secretária e primeira-dama Eliane Aquino<sup>19</sup>, articula a sistematização do Plano Sergipe Mais Justo, que foi criado em 13 de dezembro de 2011. Este plano intersetorial era “voltado às necessidades dos 311 mil cidadãos sergipanos que, segundo o Censo 2010 do IBGE, ainda estão na extrema pobreza e vivem com até R\$ 70,00 por mês” (SERGIPE, 2011c, p.123).

Nos anos seguintes, o governo continuou a execução de ações em torno do SUAS. Após a morte de Déda, o seu vice Jackson Barreto, deu continuidade aos trabalhos que já vinham sendo realizados. O Plano Sergipe Mais Justo, era articulado e sistematizado com outras políticas do governo, no entanto, também fora coordenado por Eliane Aquino, que foi gestora da SEIDES no período de 2011 a 2014.

O panorama apresentado permite uma compreensão da realidade sergipana durante os quatro anos recortados para análise. Podemos verificar que o governo demonstrou interesse em empenhar-se quanto a execução da política de Assistência Social e a consolidação do SUAS no estado, porém, não conseguiu abarcar toda a complexidade que essa política detém. Dessa forma, no próximo item, abordaremos a maneira como tal política foi executada nesse período, no âmbito do governo do estado de Sergipe.

---

<sup>19</sup> Gestora da Secretaria da Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social (SEIDES) e cônjuge do governador Marcelo Déda.

### **3.2. GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SERGIPE: PROGRAMAS, PROJETOS E SERVIÇOS**

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS)<sup>20</sup> é um instrumento que orienta a prestação dos serviços socioassistenciais e esclarece o público alvo, o financiamento, forma de gestão, a participação popular, a intersetorialidade das ações, além de outros pontos relacionados a esta política. A atualização da PNAS em 2004 teve a finalidade de incorporar a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em suas orientações e com isso, esgotar o entendimento de que a Assistência Social é caridade, clientelismo ou assistencialismo.

A PNAS na perspectiva de implementação do SUAS teve como prioridade estabelecer a integração entre os governos federais, estaduais e municipais e o Distrito Federal, numa forma de gestão descentralizada e participativa colocada pela Lei Orgânica da Assistência Social. Essa forma de gerir, implica a participação popular, maior autonomia, divisão de responsabilidades e de custos orçamentários.

A Política de Assistência Social é delineada pelas proteções afiançadas nomeadas como proteção social básica e proteção social especial, e, regida pelos seguintes princípios democráticos:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2004, p. 32).

A proteção social básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, atingido por meio do desenvolvimento das potencialidades. A execução dos serviços da proteção social básica deve ser realizada nos Centros de Referência de Assistência Social e/ou em outras instituições públicas de Assistência Social. Conforme consta na PNAS, os serviços de proteção básica são os que potencializam a família como unidade de referência e estimulam o protagonismo de seus membros, promovendo

---

<sup>20</sup> É válido ressaltar que para construção do nosso entendimento tomamos como base a PNAS e os documentos que normatizam e orientam a Assistência Social no Brasil e em Sergipe.

a convivência, socialização e o acolhimento por meio de um conjunto de serviços públicos locais.

De acordo com a PNAS (2004, p.36), são considerados serviços de proteção básica de Assistência Social:

- Programa de Atenção Integral às Famílias;
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza.
- Centros de Convivência para Idosos;
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças;
- Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.

Já a proteção social especial direciona o atendimento assistencial à famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, ou seja, situações de rompimento de vínculos, que requerem um maior acompanhamento e flexibilidade nas soluções protetivas.

A realidade brasileira nos mostra que existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além da geração de outros fenômenos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social. Percebe-se que estas situações se agravam justamente nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e de baixa renda dos adultos. As dificuldades em cumprir com funções de proteção básica, socialização e mediação, fragilizam, também, a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos. A vida dessas famílias não é regida apenas pela pressão dos fatores socioeconômicos e necessidade de sobrevivência. Elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social (BRASIL, 2004, p. 36-37).

O atendimento da proteção social especial, direcionado a situações de violação de direitos, é subdividido em duas dimensões: proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade. Os serviços da média complexidade são

ofertados quando não há rompimento de vínculos familiares ou comunitários. O equipamento de referência nesse âmbito é o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), mas em conformidade com a PNAS (2004, p. 38), os serviços protetivos de média complexidade são:

- Serviço de orientação e apoio sociofamiliar, geralmente feito nos CREAS;
- Plantão Social;
- Abordagem de Rua;
- Cuidado no Domicílio;
- Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência;
- Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA);

A proteção social especial de alta complexidade volta seu atendimento a situações de vínculos rompidos, quando há necessidade do afastamento do convívio familiar e/ou comunitário. Nessa dimensão, o Estado oferta proteção integral, como moradia, alimentação, higienização e trabalho. Os equipamentos que ofertam esse serviço, segundo a PNAS (2004, p.38) são:

- Atendimento Integral Institucional;
- Casa Lar;
- República;
- Casa de Passagem;
- Albergue;
- Família Substituta;
- Família Acolhedora;
- Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada);
- Trabalho protegido.

A construção dessa política pública precisa considerar como aspectos da proteção social, primeiramente as pessoas, depois suas circunstâncias e também a família. A família ganha lugar em destaque como local de proteção e socialização primárias, na qual o indivíduo constrói seus

primeiros laços comunitários. Os elementos que servem como base organizacional do SUAS consideram: a matricialidade sociofamiliar, considerando a família como unidade central; a territorialização, considerando os aspectos particulares de cada local; a descentralização político-administrativa, considerando que a gestão dos serviços socioassistenciais deve ser compartilhada; o financiamento, considerando que os recursos orçamentários mantenedores da política também devem ser repartidos entre os entes; o controle social, considerando a necessidade de participação popular, pela qual o usuário tem oportunidade de estar incluso nas deliberações de tal política; dentre outros.

O reconhecimento da matricialidade familiar está disposto na Constituição Federal de 1988 e em outras legislações, contudo, a realidade tem mostrado que o núcleo da família está cada vez mais fragilizado, e, para que a família consiga estabelecer a proteção dos seus membros, a mesma precisa ter condições de sustentabilidade.

Isso ocorre, pois, a proteção social exige a capacidade de aproximação com a vida cotidiana das pessoas, considerando aqui o cotidiano, o dia a dia, como o espaço onde os riscos e vulnerabilidades são concebidos. Concordamos com SOUZA (2006), que o território não se refere apenas ao espaço físico delimitado geograficamente, mas a um espaço de “instrumento, manutenção, conquista e exercício do poder” (SOUZA, 2006, p. 78), para o qual devem ser considerados os laços afetivos, de reconhecimento e de identidade cultural e social, que podem ser construídos e desconstruídos de acordo com o período temporal em que se encontram.

Conforme a NOB/SUAS (2012, p. 22-23) cada ente tem um papel fundamental para o funcionamento e encaminhamento da Política de Assistência Social. Para tanto, a gestão estadual tem como responsabilidade as seguintes atribuições:

- I. destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS;
- II. cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local;
- III. estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;



- IV. organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS;
- V. realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em sua esfera de abrangência e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento;
- VI. garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o funcionamento efetivo da CIB e do CEAS;
- VII. apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- VIII. apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e Programa Bolsa Família;
- IX. apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação da vigilância socioassistencial;
- X. municipalizar os serviços de proteção social básica executados diretamente pelos Estados, assegurando seu cofinanciamento, com exceção dos serviços socioassistenciais prestados no distrito estadual de Pernambuco, Fernando de Noronha, até que este seja emancipado;
- XI. coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados, acordado com os Municípios e pactuado na CIB;
- XII. organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional;
- XIII. instituir ações preventivas e proativas de acompanhamento aos Municípios no cumprimento das normativas do SUAS, para o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pactuados nacionalmente;
- XIV. participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB;
- XV. elaborar plano de apoio aos Municípios com pendências e irregularidades junto ao SUAS, para cumprimento do plano de providências acordado nas respectivas instâncias de pactuação e deliberação;
- XVI. elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades do Estado junto ao SUAS, aprovado no CEAS e pactuado na CIT;

- XVII. prestar as informações necessárias para a União no acompanhamento da gestão estadual;
- XVIII. zelar pela boa e regular execução dos recursos da União transferidos aos Estados, executados direta ou indiretamente por este, inclusive no que tange à prestação de contas;
- XIX. aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados;
- XX. alimentar o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS;
- XXI. instituir plano estadual de capacitação e educação permanente;
- XXII. acompanhar o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, de que trata o inciso XI, do art. 19, da LOAS, em articulação com os Municípios de sua área de abrangência;
- XXIII. apoiar técnica e financeiramente entidade de representação estadual dos secretários municipais de assistência social.
- XXIV. normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6º- B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal.

Um dos mecanismos utilizados pela gestão estadual de Assistência Social em Sergipe é o Plano de Ação Anual, tendo em vista, o planejamento e acompanhamento das atribuições planejadas, visando atingir determinados objetivos e metas. De acordo com o Manual do Módulo do Plano de Ação, ele é um

[...] instrumento eletrônico de planejamento/previsão que é utilizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social/SNAS para ordenar e garantir o lançamento e validação anual das informações necessárias ao início ou à continuidade da transferência regular automática de recursos do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais. [...] O Plano de Ação possibilita que os Fundos de Assistência Social dos Municípios, Estados e Distrito Federal recebam continuamente as parcelas referentes ao cofinanciamento federal destinados à gestão, aos serviços, aos programas e aos projetos do Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2016c, p.3).

Assim, antes de armazenar as informações do Plano de Ação Anual no servidor eletrônico da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), os técnicos da Secretaria do Estado da Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social (SEIDES) de Sergipe que faziam parte da Gestão do SUAS, Gerência da Proteção Social Básica (PSB), Gerência da Proteção

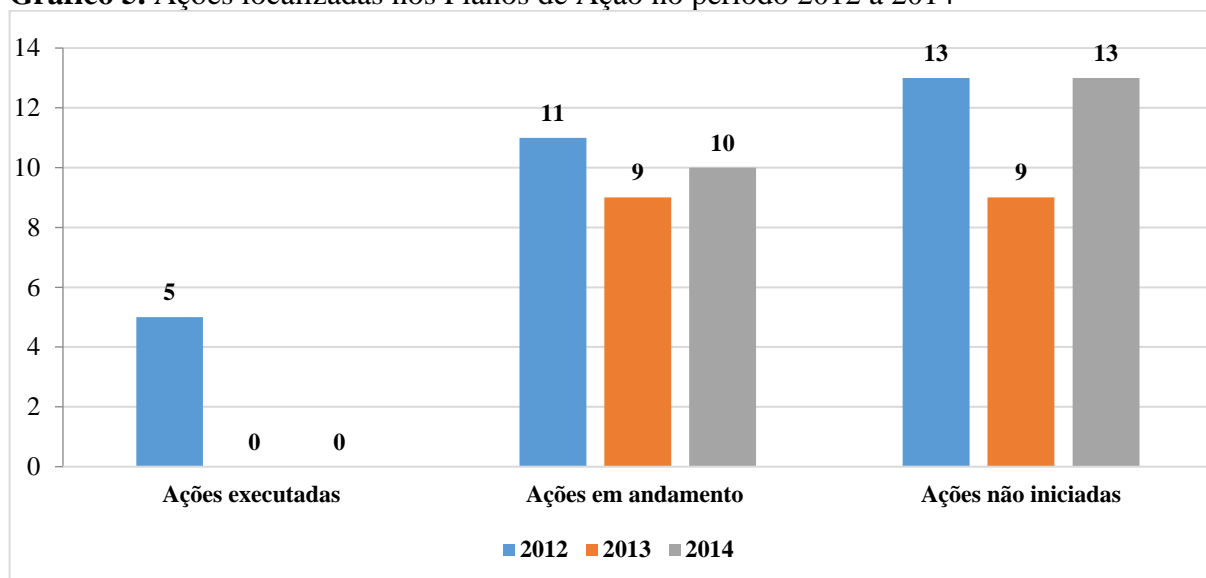
Social Especial (PSE) e Gerência do Programa Bolsa Família (PBF) realizavam reuniões no Departamento de Assistência Social (DAS) para discutir as prioridades da gestão para o SUAS no ano.

No nosso período de análise, percebemos que o Plano de Ação era elaborado em planilhas no *software* Excel, contendo as seguintes informações a serem preenchidas: Projeto/Ação; Meta (quantidade física); Atividades/Etapas; Estimativa de Custo (valor orçamentário); Responsável; Departamentos Envolvidos; Prazo (quando); Situação Atual; Providências/Pendências/Justificativas. Após a criação da Planilha e alinhamento das informações com a equipe do DAS, cada técnico preenchia o plano na rede da Secretaria de acordo com sua responsabilidade. Com o documento do Excel alimentado, o técnico responsável preenchia os dados nos campos disponibilizado no *site* do MDS.

Ao realizar pesquisas na rede de dados da Secretaria do Estado, da Mulher, Inclusão, Assistência Social, do Trabalho, e dos Direitos Humanos (SEIDH), tivemos acesso aos planos em Excel referente aos anos de 2012 a 2014 e aos Relatórios de Gestão Anuais de 2011 a 2014. Questionamos sobre o plano de ação anual de 2011, que não estava disponível na rede de dados da SEIDH, e obtivemos a resposta da Gerência de Tecnologia da Informação que alguns dados dos anos anteriores a 2012 foram perdidos com a mudança no servidor eletrônico.

Ao analisar os Planos de Ação Anuais no recorte de tempo de 2012 a 2014 identificamos que a coluna “Situação Atual” era utilizada para descrever a situação da ação durante o ano, informando as seguintes orientações: executada, em andamento, ou não iniciada. Com base na situação das ações, observamos que das 70 (setenta) ações planejadas nesses três anos, 5 (cinco) foram executadas, 30 (trinta) encontravam-se em andamento e 35 (trinta e cinco) não haviam sido iniciadas, como demonstra o gráfico abaixo. Além disso, foi detectado que das 11 (onze) ações encontradas em andamento em 2012, nenhuma teve continuação no Plano de Ação de 2013. Por outro lado, as 9 (nove) ações encontradas em andamento em 2013 tiveram continuidade no ano de 2014.

**Gráfico 5.** Ações localizadas nos Planos de Ação no período 2012 a 2014



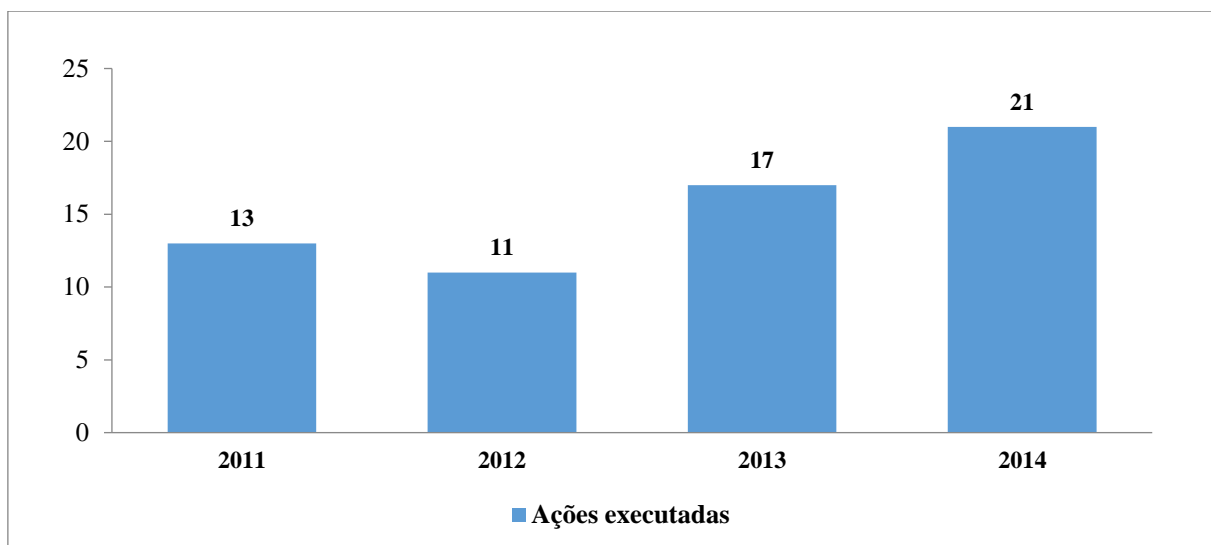
Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Planos de Ação da SEIDES.

De acordo com a NOB de 2005, os Relatórios de Gestão devem ser elaborados em todos os níveis de governo, seja ele nacional, estadual, municipal ou o Distrito Federal. Esses relatórios devem trazer uma síntese e avaliar o cumprimento dos resultados e/ou produtos obtidos em função do que foi definido como meta prioritária no Plano de Assistência Social e consolidado no Plano de Ação Anual, como também dos recursos aplicados pelo órgão gestor em cada exercício anual. Este relatório também deve servir para socialização das informações sobre os resultados obtidos e para averiguação e acompanhamento das instâncias formais do SUAS, Poder Legislativo, Ministério Público, Conselhos e sociedade civil.

Vale destacar que tanto os Planos de Ação quanto os Relatórios de Gestão devem ser submetidos para avaliação dos Conselhos de Assistência Social. Outra coisa importante a ser recapitular é que a partir de 06 de julho de 2011, o SUAS estava em vigor como lei, trazendo um novo contexto para a política de Assistência Social no Brasil e consequentemente para Sergipe.

Em Sergipe, no espaço entre 2011 e 2014, conforme os dados disponibilizados nos Relatórios Anuais de Gestão, podemos verificar que, em 2014, foram realizadas o maior número de ações no estado. Essas ações competem a Gerência da Proteção Social Básica, Gerência da Proteção Social Especial, Gerência do Programa Bolsa Família e a Gestão do SUAS. O gráfico abaixo aponta o número de ações localizadas nos Relatórios de Gestão Anuais desse período.

**Gráfico 6.** Ações realizadas conforme Relatórios de Gestão Anuais de 2011 a 2014



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Relatórios de Gestão da SEIDES.

Desta maneira, entendendo a importância desses instrumentos como uma estratégia de gestão no SUAS, nos propomos a explorar os dados postos nos Planos e Relatórios de Gestão Anuais no período de 2011 a 2014. Com isso, pretende-se observar se as ações programadas e colocadas nos planos foram efetivamente realizadas pela gestão. Utilizaremos cinco categorias para sistematização dos dados: Gestão e Competências do Estado, Cofinanciamento, Capacitação, Mobilização e Realização de eventos.

A categoria denominada “Gestão e Competências do Estado” elencou os dados correspondentes a gestão do SUAS, que se encaixavam na realização de ações de vigilância, gestão do trabalho e de regulação. Os dados abaixo foram localizados nos documentos supracitados e refletem a configuração da política de Assistência Social em Sergipe dentro dos quatro anos analisados. Optamos em focalizar, em quadros distintos, os dados extraídos de cada tipo de documento analisado (Plano e Relatório), principalmente por considerar que um retrata o planejado e o outro centra mais diretamente nas atividades executadas.

**Quadro 1.** Ações de Gestão e Competências do Estado programadas de acordo com os Planos de Ação Anuais

<b>GESTÃO E COMPETÊNCIA DO ESTADO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Aquisição de equipamentos de informática	–	A		
Elaboração do Plano Estadual de Assistência Social	–	A		
Elaboração do Plano Estadual de Formação e Capacitação Continuada	–	E		
Acompanhamento do processo licitatório do projeto básico para aquisição de mobiliário	–	E		
Criação do sistema de monitoramento da busca ativa	–	A		
Realizar levantamento da situação atual dos CRAS/CREAS	–	A		

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Planos de Ação da SEIDES.

**Quadro 2.** Ações de Gestão e Competências do Estado realizadas de acordo com os Relatórios de Gestão Anuais

<b>GESTÃO E COMPETÊNCIA DO ESTADO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Atendimento à população migrante		E		
Atendimento para adultos e famílias em situação de rua			E	E
Elaboração do Plano Estadual de Convivência Familiar e Comunitária		E		
Governo repassa Abrigo Sorriso para a Prefeitura de Aracaju		E		
Assessoramento sobre Serviços de Acolhimento Institucional				E
Monitoramento e Assessoramento aos CREAS			E	
Monitoramento e Assessoramento aos CRAS			E	
Reunião técnica sobre acompanhamento familiar do Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON)			E	
Pacto de Aprimoramento da Gestão.	E			
Aprovação da Lei 7251/2011 - Lei do Cofinanciamento.	E			
Assessoramento e Acompanhamento aos municípios sobre o SUAS	E			

Entrega de 76 computadores aos Conselhos Estadual e Municipais de Assistência Social e 01 Veículo para o CEAS.			E	
--	--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Relatórios de Gestão da SEIDES.

Nas tabelas, verificamos as ações em andamento sinalizadas com a letra “A” e as ações executadas sinalizadas com a letra “E”. Pudemos identificar 6 ações programadas no Plano de Ação de 2012 no que se refere a categoria selecionada. Apenas uma das ações intitulada “Aquisição de equipamentos de informática” – que estavam em andamento – foi realizada no ano subsequente, ao fazermos a comparação com os dados disponibilizados no Relatório de Gestão Anual. Contudo, no Relatório de Atividades do Governo do ano de 2012, disponibilizado pela SEPLAG/SE, consta que também houve realização da atividade de “Levantamento situacional dos equipamentos do estado”. Sendo assim, só houve ligação entre Plano de Ação e Relatório de Gestão em duas ações. As outras 13 ações que constam no Relatório de Gestão não foram localizadas nos Planos de Ação aos quais tivemos acesso.

Ao analisar a categoria “Cofinanciamento” na gestão estadual da Política de Assistência Social com base nos Planos de Ação Anual e no Relatório Anual de Gestão a partir do quadro abaixo, identificamos que as ações em torno do cofinanciamento começaram a aparecer a partir do ano de 2012, em virtude da criação da Lei 7.251 de 13 de outubro de 2011, sancionada pelo governador Marcelo Déda, que estabelece o Sistema de Transferência de Recursos de Fundo a Fundo entre o estado e os municípios sergipanos. É atribuição do estado, “cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local” (BRASIL, 2012, p.22).

Além disso, percebemos que as ações planejadas no ano 2012, que aparecem em andamento ou executadas, não constam no Relatório Anual de Gestão. Todavia, no Relatório de Atividades do Governo de 2012, validamos que nesse ano foi realizado o cofinanciamento dos serviços de proteção social, sendo, “37 municípios contemplados na Proteção Social Básica e 17 na Proteção Social Especial, sendo repassados cerca de R\$ 500 mil no total” (SERGIPE, 2012c, p. 54).

No que se refere ao ano de 2013 verificamos que as ações de cofinanciamento da PSB e da PSE de média complexidade não são apresentadas nos relatórios, somente o repasse para instituições da proteção social especial de alta complexidade. Já em 2014, todas as ações de cofinanciamento programadas no Plano de Ação constam nos Relatórios Anual de Gestão.

**Quadro 3.** Ações de Cofinanciamento programadas de acordo com os Planos de Ação Anuais

<b>COFINANCIAMENTO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Repasse aos Municípios	–	A		
Instrumentos de gestão para o cofinanciamento estadual	–	A		
Reunião para adesão dos municípios ao cofinanciamento da PSB	–	E		
Cofinanciar a PSB - Serviço De Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV	–		A	A
Cofinanciar a PSE Média Complexidade (LA E PSC).	–		A	A
Cofinanciar a PSE Média Complexidade (PAEFI).	–		A	A
Implantar os Serviços Regionais de Acolhimento para Crianças e Adolescentes	–		A	A

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Planos de Ação da SEIDES.

**Quadro 4.** Ações de Cofinanciamento realizadas de acordo com os Relatórios de Gestão Anuais

<b>COFINANCIAMENTO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Aprimoramento dos serviços socioassistenciais - construção de CREAS		E		
Implantação do CREAS através do cofinanciamento do estado aos municípios para operacionalização da PNAS				E
Implantação da Casa-lar através do cofinanciamento do estado aos municípios para operacionalização da PNAS.			E	E
Inauguração da Casa-lar regional de Canindé do São Francisco				E
Inauguração do 1ª Casa-lar regional municipal para crianças e adolescentes				E
Implantação do abrigo através do cofinanciamento do Estado aos municípios para operacionalização da PNAS.			E	
Inauguração do 1º abrigo regional municipal para crianças e adolescentes				E
Inauguração do Centro Dia - Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência em situação de dependência e suas famílias				E

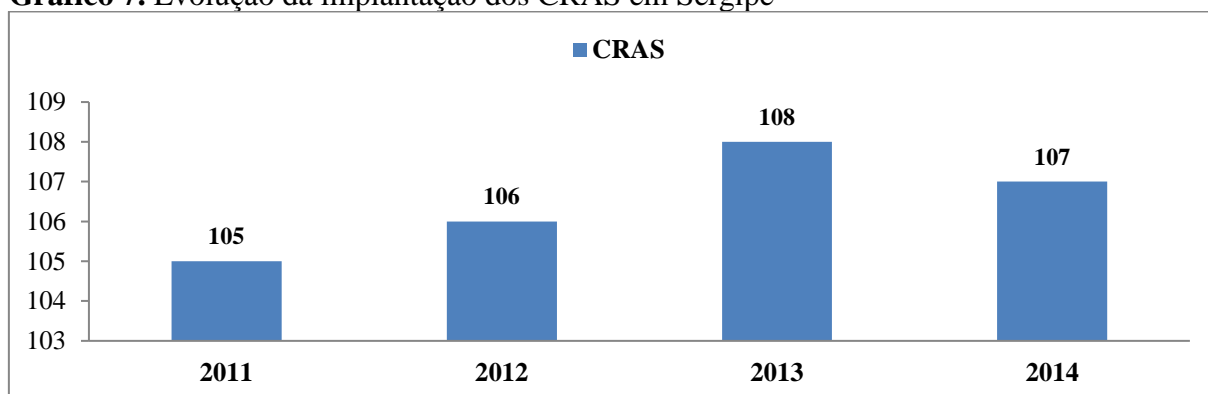


Construção do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de Moita Bonita.				E
--	--	--	--	---

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Relatórios de Gestão da SEIDES.

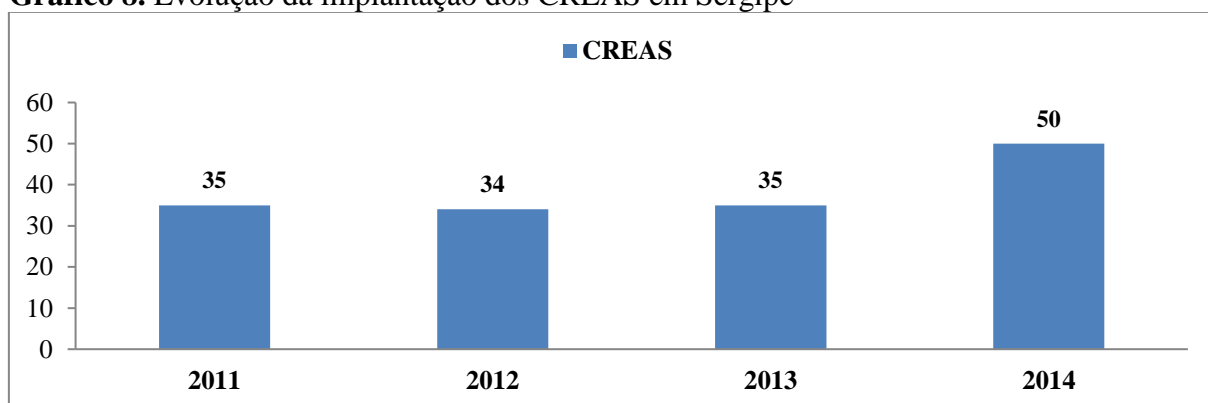
Além disso, podemos constatar, que após a implantação do sistema de cofinanciamento estadual, houve ampliação no número de equipamentos da PSB, composta por CRAS e da PSE, tendo CREAS de média complexidade e as Unidades de Acolhimento para Crianças e Adolescente de alta complexidade em Sergipe, o que consequentemente, aumentou o acesso da população aos serviços da Assistência Social. Nos gráficos a seguir podemos observar tal fato: enquanto PSB, em relação aos CRAS, não houve expansão expressiva, com o aumento de apenas dois equipamentos; no que diz respeito a PSE, a ampliação foi relevante, visto que os CREAS nesse período passaram de 35 para 50 equipamentos e as Unidades de Acolhimento para Crianças e Adolescentes de 10 para 24 unidades<sup>21</sup>.

**Gráfico 7.** Evolução da implantação dos CRAS em Sergipe



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados no Relatório de Programas e Ações do MDS.

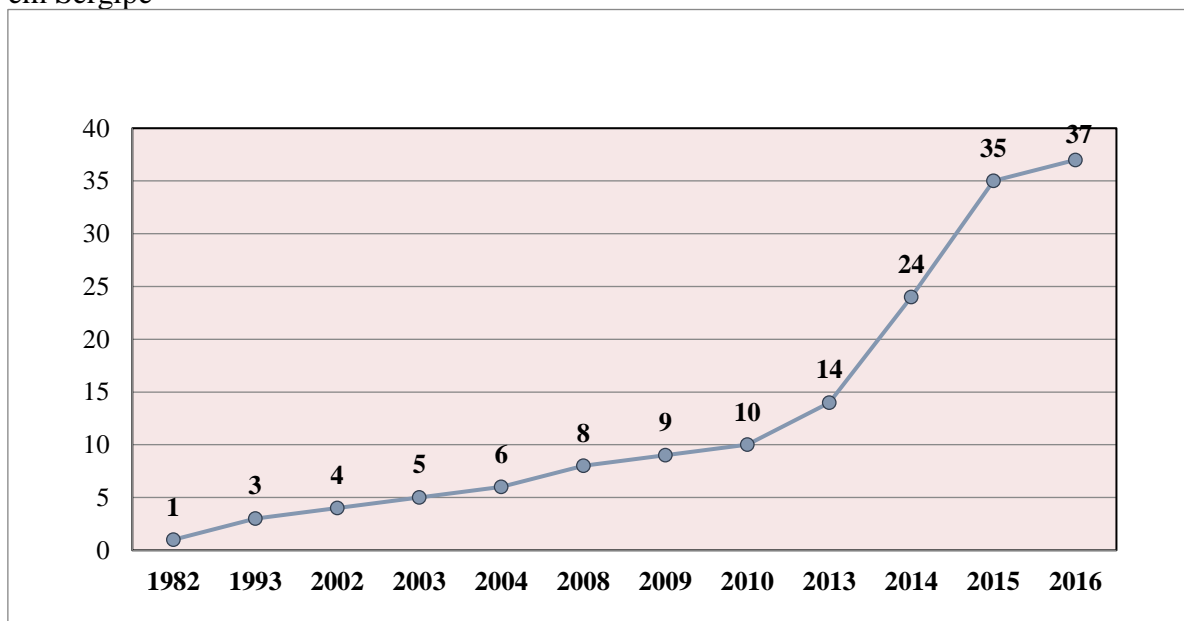
**Gráfico 8.** Evolução da implantação dos CREAS em Sergipe



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados no Relatório de Programas e Ações do MDS.

<sup>21</sup> Vale destacar que o total de 107 equipamentos instalados em 2014 é referente ao atendimento em todos os municípios sergipanos.

**Gráfico 9.** Evolução da implantação de Unidade de Acolhimento para crianças e adolescente em Sergipe



Fonte: Relatório de Estágio de Raimundo Felipe elaborado através dos dados da SEIDH/DAS/Relatório de Gestão/2016

A categoria “Capacitação” elenca as ações voltadas aos processos formativos desenvolvidos no âmbito do SUAS, conduzidas pela diretriz da educação permanente.

[...] O conjunto das capacitações desenvolvidas no SUAS devem ser conduzidas pelo princípio orientador da educação permanente, bem como executadas considerando estratégias que favoreçam a universalidade na abrangência, permanência e continuidade nos processos formativos, com participação coletiva em todas as fases dos Planos de Capacitação, como regionalização, descentralização e controle social nos espaços de pactuação, de deliberação e de negociação. A educação permanente constitui-se no processo contínuo de construção de conhecimentos pelo trabalhador, de todo e qualquer conhecimento, por meio de escolarização formal ou não formal, de vivências, experiências laborais e emocionais, no âmbito institucional ou fora dele. Compreende a formação profissional, a qualificação, a requalificação, a especialização, o aperfeiçoamento e a atualização. Tem o objetivo de melhorar e ampliar a capacidade laboral dos trabalhadores, em função de suas necessidades individuais, da equipe de trabalho e da instituição em que trabalha, das necessidades dos usuários e da demanda social (BRASIL, 2011b, p.16).

Os quadros abaixo demonstram as ações nesse eixo durante o período de 2011 a 2014. Foram planejadas cinco ações de capacitação, sendo que três delas tiveram os resultados expostos no Relatório de Gestão; as outras duas não foram localizadas no Relatório. De dezoito ações explanadas nos Relatórios de Gestão desse período, treze não constam nos Planos de Ação que examinamos. A ação que mais nos chama atenção nesse eixo é a realização do

Programa CapacitaSUAS, entre 2013 e 2014, que promoveu a capacitação de mais de 700 técnicos sergipanos.

**Quadro 5.** Ações de Capacitação programadas de acordo com os Planos de Ação Anuais

<b>CAPACITAÇÃO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Apresentação de boas práticas da gestão	–	A		
Formação de entrevistadores para os novos formulários do Cadastro Único	–	A		
Elaboração do Plano Estadual de Formação e Capacitação Continuada	–	E		
Capacitar os instrutores do Cadastro Único	–		A	A
Realizar o Programa de Educação Permanente – CapacitaSUAS	–		A	A

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Planos de Ação da SEIDES.

**Quadro 6.** Ações de Capacitação realizadas de acordo com os Relatórios de Gestão Anuais

<b>CAPACITAÇÃO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Capacitação para Entrevistadores dos Novos Formulários do Cadastro Único	E			
Capacitação de entrevistadores municipais para novos formulários do CadÚnico			E	
Capacitação emergencial de entrevistadores municipais para novos Formulários do CadÚnico			E	
Capacitação do Sistema do Cadastro Único-V7 em parceria com a Caixa Econômica Federal				E
Capacitação de gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família				E
Capacitação dos coordenadores do CRAS	E			
Capacitação Estadual sobre a Gestão do SUAS no âmbito da PSB	E			
Capacitação intersetorial na Gestão do Programa Bolsa Família para operacionalização dos sistemas de			E	

condicionalidades				
Capacitação para operadores do CadÚnico		E	E	
Capacitação sobre o PAIF: atendimento e acompanhamento às famílias		E		
Promover a capacitação dos gestores, trabalhadores e conselheiros da Assistência Social - CAPACITASUAS			E	E
Realização da capacitação para formação de novos instrutores dos novos formulários do cadastro único.	E			
Seminário de Sistema de Gestão de Benefícios e Condições do Programa Bolsa Família			E	
Seminário sobre as ações intersectoriais para o fortalecimento do Sistema de Garantia e Defesa dos Direitos da Criança e Adolescentes				E
Seminário sobre medidas socioeducativas em meio aberto				E
Seminário sobre o Programa Bolsa Família			E	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Relatórios de Gestão da SEIDES.

A Elaboração do Plano Estadual de Formação e Capacitação Continuada elencada no Plano de Ação 2012 como uma ação executada não foi lançada no Relatório de Gestão 2012. Não tivemos acesso a tal Plano, porém, conseguimos localizar em um site de divulgação de notícias<sup>22</sup> do governo de Sergipe, uma publicação datada de 11 de maio de 2012, que informa que foi realizada uma reunião extraordinária da Comissão Intergestora Bipartite no dia 26 de abril do mesmo ano, na qual este foi pactuado. É responsabilidade do estado, enquanto ente federativo, “instituir plano estadual de capacitação e educação permanente” (BRASIL, 2012, p.23).

Ao examinar a categoria “Mobilização” percebemos que de quatro ações apresentadas em andamento nos Planos de Ação, somente a ação de “Reuniões Territoriais de Sensibilização e Mobilização” aparece como realizada no Relatório de Gestão do ano subsequente através do “Encontro territorial de orientação técnica no âmbito da PSB”. As quatro ações que compõem os Relatórios de Gestão, fora a que informada acima, são divididas igualmente: duas ações

<sup>22</sup> “Comissão Intergestores pactua plano de capacitação continuada do Suas”. Disponível em: <<http://www.agencia.se.gov.br/noticias/inclusao-social/comissao-intergestores-pactua-plano-de-capacitacao-continuada-do-suas>>. Acesso em: 08 Set. 2017.

voltadas para a PSB e duas para a PSE. Notamos que estas não são localizadas nos Planos de Ação. Nos próximos quadros podemos observar essas informações.

**Quadro 7.** Ações de Mobilização programadas de acordo com os Planos de Ação Anuais

<b>MOBILIZAÇÃO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Mobilização dos parceiros estaduais na busca ativa	-	A		
Reuniões Territoriais de Sensibilização e Mobilização	-	A		
Mutirões de busca ativa locais	-	A		
Parceria com o Tribunal de Justiça do Programa De Ações Integradas para Fortalecimento do Sistema de Garantia e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente PRAIF/SGD	-			A

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Planos de Ação da SEIDES.

**Quadro 8.** Ações de Mobilização realizadas de acordo com os Relatórios de Gestão Anuais

<b>MOBILIZAÇÃO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Ações do 18 de maio - Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescente			E	
Projeto Cine Informação “18 de maio - Dia De Enfrentamento à Violência Contra a Criança e o Adolescente”				E
Encontro territorial de orientação técnica no âmbito da PSB		E		
Reuniões territoriais para esclarecimentos do PBF e suas condicionalidades.	E			
Encontro Territorial de Orientação Técnica no Âmbito da PSB		E		

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Relatórios de Gestão da SEIDES.

Em relação à categoria “Eventos”, a partir dos quadros que seguem a abaixo, verificamos que nos Relatórios Anuais de Gestão constam algumas atividades desse eixo realizadas em 2011, porém não a analisamos, porque, como dito anteriormente, não tivemos acesso ao Plano de Ação Anual deste ano. No entanto, no ano de 2012, identificamos que foram realizados diversos eventos como fora planejado no Plano de Ação. Em 2013 não consta a realização do Encontro Cultural do SCFV, visto que esse evento aconteceu em 2014. Não foi localizada a ação planejada em 2014 nos dados dos Relatórios Anuais, contudo, este apresenta diversos eventos no âmbito da PSB e PSE. É essencial pontuar que esses eventos fazem parte

da atribuição de responsabilidade do estado em “organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional” (BRASIL, 2012, p. 23).

**Quadro 9.** Ações de Eventos programadas de acordo com os Planos de Ação Anuais

EVENTOS	2011	2012	2013	2014
Realização do cronograma de eventos	–	E		
Realizar o Encontro Cultural do SCFV	–		A	
Realizar Campanha de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	–		A	A

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Planos de Ação da SEIDES.

**Quadro 10.** Ações de Eventos realizadas de acordo com os Relatórios de Gestão Anuais

EVENTOS	2011	2012	2013	2014
I Encontro Estadual sobre os Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade			E	
II Encontro sobre os Serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade				E
I Encontro Estadual sobre os Serviços de proteção Social Especial de Média Complexidade			E	
II Encontro da Proteção Social Especial de Média Complexidade				E
I Encontro da Rede de Integração de Atendimento à Mulher Vítima de Violência				E
III Workshop sobre Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes		E		
IV Workshop sobre Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes			E	
II Encontro Cultural do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos		E		
III Encontro Cultural do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos				E
Palestras com Beneficiários do Bolsa Família sobre o Brasil Carinhoso e Condições do Programa Bolsa Família		E		
Oficina com Coordenadores do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	E			

Oficina com Coordenadores do SCFV para Idosos	E			
Oficina para Coordenadores e técnicos de referência do Benefício de Prestação Continuada (BPC)	E			
Encontro Cultural do SCFV de 6 a 15 (PETI)	E			
Encontro Intersectorial do Programa Bolsa Família nas três esferas (Saúde, Educação e Assistência)	E			
Realização de Oficina Brasil sem Miséria e estratégias para o Busca Ativa.	E			
Realização do IV Encontro Nacional de Coordenadores do Programa Bolsa Família e Cadastro Único.	E			
Reunião técnica de acompanhamento com os municípios: Poço Verde, General Maynard, Canindé do São Francisco e Santo Amaro.				E
Entrevistas sobre esclarecimentos e procedimentos do Programa Bolsa Família à rádios de Poço Verde e Canindé do São Francisco				E
Reunião com Beneficiários do Bolsa Família				E

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Relatórios de Gestão da SEIDES.

Também foram identificados outros instrumentos, como os Relatórios de Atividades do Governo disponibilizados pela SEPLAG/SE e os Relatórios de Programas e Ações do Ministério do Desenvolvimento Social. Os Relatórios de Governo, já referenciados acima, são elaborados anualmente e neles estão dispostas várias informações quanto aos resultados obtidos na gestão, por parte das várias políticas. Já os Relatórios de Programas e Ações trazem um panorama baseado nos dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), adquiridos por meio do sistema Rede SUAS, que envolve várias ferramentas de coleta de dados e informações, das diversas regiões brasileiras, das quais podemos citar o CadSUAS e o Censo SUAS, que por sua vez, deve ser alimentado pelos gestores dos serviços da Assistência Social, conforme orienta a NOB/SUAS (2012, p.23), enquanto um dever do Estado em “prestar as informações necessárias para a União no acompanhamento da gestão estadual”.

Examinamos brevemente as informações postas nos Relatórios de Programas e Ações do MDS para o estado de Sergipe, afim de identificar mais informações no que tange à maneira como a Assistência Social se desenrolou em Sergipe no espaço entre 2011 e 2014. Tais relatórios trazem informações quanto à programas, serviços e benefícios da Assistência Social.

O quadro abaixo demonstra a periodicidade da oferta de informações referente aos programas e benefícios. Os campos marcados com “X” identificam que no ano referido constam informações específicas do programa ou benefício no Relatório. Elencamos apenas 5 programas e benefícios, pois foi visto que os demais não continham quantitativo satisfatório de informações lançadas nos documentos anuais dentre os quatro anos analisados.

**Quadro 11.** Disponibilização de informações referente aos programas e benefícios

PROGRAMA/BENEFÍCIO	2011	2012	2013	2014
Cadastro Único	–	–	–	X
Programa Bolsa Família	X	X	X	X
Programa de Aquisição de Alimentos	X	X	X	X
Benefício de Prestação Continuada	X	X	X	X
Distribuição de Cestas de Alimentos	X	X	X	X

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos Relatórios de Programas e Ações do MDS.

Como dito, os Relatórios trazem dados importantes para cada quesito. Para cada ano, as informações são dispostas conforme a seguinte categorização:

- **Cadastro Único:** Famílias cadastradas; Cobertura em %; Estimativa de famílias com perfil CadÚnico e Situação em relação as estimativas oficiais com base no Censo do IBGE 2010;
- **Programa Bolsa Família:** Total de benefícios no estado; Famílias beneficiárias; % da população que recebe o benefício; valor do benefício médio mensal e valor repassado;
- **Programa de Aquisição de Alimentos:** instâncias do PAA; quantidade de agricultores; quantidade de entidades; quantidade de atendimentos; quantidade de recursos e peso (Kg);
- **Benefício de Prestação Continuada:** Total de beneficiários; Total de idosos beneficiários; Total de pessoas com deficiência beneficiárias; valor mensal e valor acumulado;
- **Distribuição de Cestas de Alimentos:** público; quantidade de famílias; quantidade de atendimentos e quantidade de alimentos distribuídos (Kg).

Outros dados considerados relevantes nos Relatórios do MDS foram referentes a “Capacidade de Atendimento e Pagamento de Ações e Serviços da Assistência Social”. Nesta



categoria foram lançadas as informações com os serviços, programas e equipamentos executados em cada ano; meta física – avaliada por capacidade de atendimento, metas, vagas cofinanciadas e quantidade de equipes – e repasse financeiro para cada um deles no referido ano. No quadro abaixo, podemos verificar os serviços, programas e equipamentos – cujas informações foram repassadas para o MDS – que tiveram continuidade durante o período de 2011 a 2014.

**Quadro 12.** Periodicidade dos serviços, programas e equipamentos da Assistência Social em Sergipe

<b>Proteção Social Básica</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Serviços de Proteção Social Básica à Família (CRAS/PAIF)	X	X	X	X
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	X	–	X	X
Programa Acessuas Trabalho	–	X	X	X
<b>Proteção Social Especial</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Serviço Especializado para Pessoa em Situação de Rua – Centro POP	X	X	X	X
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias – Centro Dia <sup>23</sup>	X	X	X	X
Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes ou Idosos	X	X	X	X
Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias	X	X	X	X
Serviço de Acolhimento para Jovens e Adultos – Residência inclusiva	X	X	X	X
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI	–	X	X	X
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa	–	X	X	X
Serviço de Abordagem Social	–	–	X	X

Com base nas análises dos quadros das categorias, é possível verificar a falta de articulação entre as ações apresentadas nos Planos Ação Anual em relação as informações demonstradas nos Relatórios Gestão Anual. Em todas as categorias apresentadas, a maioria das ações dos Planos Ação que consta em andamento ou executada não são citadas nos Relatórios de Gestão. Do mesmo modo ocorre com os Relatórios de gestão, varias ações que foram realizadas, não aparece como planejada no Plano de Ação.

<sup>23</sup> Apenas no ano de 2014 aparece com a nomenclatura “Centro Dia”.

Conforme a NOB/SUAS, o Relatório Anual de Gestão deve “avaliar o cumprimento das realizações, dos resultados ou dos produtos obtidos em função das metas prioritárias estabelecidas no Plano de Assistência Social e consolidado em um Plano de Ação Anual”. Assim, entendemos ser fundamental ao realizar uma ação, planeja-la anteriormente, visando atingir os objetivos desejados, e após execução, informar seus resultados. Contudo, a gestão estadual da Política de Assistência Social de Sergipe demonstrou a partir dos planos e relatórios analisados um déficit no planejamento e organização em articular as ações programadas com as ações realizadas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As análises realizadas nesse estudo nos permitem perceber a importância do processo de gestão nas políticas públicas de cunho social, especialmente no âmbito da Assistência Social. Em decorrência dos conflitos de interesses das camadas e classes sociais em torno da riqueza social apropriada pelo Estado, as políticas públicas ganham uma nova roupagem com a Constituição Federal de 1988 e a Assistência Social torna-se um direito para quem dela necessitar, além de também receber uma nova configuração em seu gerenciamento: a partir de então, todos os níveis de governo, federal, estadual, municipal e o Distrito Federal, são envolvidos no planejamento, elaboração e execução destas.

No Brasil, a modalidade de gestão utilizada é a participativa e descentralizada. Entretanto vivemos um modo de produção capitalista, no qual a gestão participativa é a mais aplicada nas políticas sociais, apesar de não ser esta a forma mais democrática. O trabalhador jamais terá controle total da gestão, muito menos da divisão dos bens e lucros, pois, por mais que seja uma ação coletiva ou grupal, ela não se vincula a projetos de transformação da realidade social em sua totalidade.

No que tange a Sergipe, observamos que a gestão estadual da Política de Assistência Social, desde antes da instituição desta política na Constituição Federal de 1988, buscou seguir os direcionamentos orientados pela gestão nacional. Chegamos a essa conclusão, pois tivemos acesso ao histórico das Secretarias voltadas à Assistência Social e observamos a articulação de suas ações com o que era realizado em âmbito nacional. Os dados localizados nos Planos de Ação, Relatórios de Gestão e no Pacto de Aprimoramento também contribuíram para validação de que a política de Assistência Social, desde os seus primórdios, baseava-se no modelo de gestão compartilhada. Percebemos que os documentos locais, em nível estadual, tomam como base para atuação os documentos legais/nacionais. Isso demonstra que houve interesse por parte dos gestores desse período em articular a conjuntura sergipana com as publicações em nível de Brasil, tendo o desempenho e a consolidação do SUAS como prioridades para oferta dos serviços de proteção social.

Constatamos ainda, através dos documentos examinados, que houveram alguns avanços em torno dessa política. Após a aprovação da Lei nº 12.435 que implementou o modelo SUAS na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 2011, foi determinado que os estados deveriam realizar o repasse de verbas aos municípios para ampliação, articulação e fortalecimento do SUAS. No mesmo ano, o governador Marcelo Déda sancionou a Lei nº 7.251

de 2011, que regulamenta o cofinanciamento estadual da política de Assistência Social em Sergipe.

Após essa normatização, foi verificada a ampliação nos serviços ofertados no âmbito da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Espacial (PSE) de média e alta complexidade, dentro do período proposto. Essa expansão se justifica pelo aumento do número dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), dos Centros Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Unidades de Acolhimento para Crianças e Adolescentes no estado. Contudo, é válido destacarmos que o crescimento do número de CRAS foi considerado muito baixo, equiparado com o número de Unidades de Acolhimento e CREAS. O resultado da ampliação dos equipamentos de oferta de serviços socioassistenciais é a ampliação do acesso e qualificação das ações voltadas aos usuários que necessitam do SUAS. No Censo SUAS 2013, o estado de Sergipe esteve dentro dos dez estados da federação que possuíam CRAS em todos os municípios, ou seja, 100% de cobertura. Dentro do período de 2011 a 2014 vimos que a oferta de programas e serviços foi realizada de forma continuada, o que é favorável a construção de um entendimento da Assistência Social enquanto política pública.

Outro ponto que merece destaque foi a realização do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS), pelo qual mais de 700 profissionais, gestores, conselheiros e técnicos sergipanos participaram de cursos e oficinas de capacitação e formação.

Por outro lado, notamos alguns retrocessos na forma de gerir a política dentro dos quatro anos estudados. O estudo conseguiu identificar que no estado de Sergipe, o Plano Estadual de Educação Permanente não foi elaborado. Nossa afirmação tem base nas informações encontradas nas pesquisas documentais e em relatos dos técnicos da atual Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão e Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos Humanos (SEIDH), que já eram trabalhadores da instituição no período estudado. A Norma Operacional Básica/SUAS (NOB/SUAS, 2012) define a elaboração de tal plano como atribuição do órgão gestor estadual. Atentamos para a importância desse plano, como um instrumento que resguarda o processo de contribuição e discussão coletiva, regida pela interdisciplinaridade, que implica no aprimoramento da gestão da política e do trabalho desenvolvido na “ponta”, no contato direto com a população.

Um outro ponto a ser ressaltado é que, conforme dados disponibilizados no Censo SUAS 2013, o estado de Sergipe esteve entre os cinco estados brasileiros cujos órgãos gestores

não elaboraram Plano Estadual de Assistência Social. Esse impasse vai de encontro ao que está preconizado nos documentos que regem a política de Assistência Social, como a LOAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a NOB/SUAS, que orientam sobre a elaboração do Plano, como um instrumento de planejamento estratégico, que permite identificar as necessidades dinâmicas de cada território e é uma das condições para o repasse de recursos orçamentários da União.

A PNAS esclarece que, no âmbito das instâncias municipais, estaduais ou do Distrito Federal, devem ser elaborados Planos de Ação desenvolvidos a partir do Plano de Assistência Social. Como Sergipe não possuía Plano Estadual de Assistência Social, os Planos de Ação estaduais foram desenvolvidos sem o respaldo desse documento. Diante disso, cabe a nós sinalizar a falta de conexão entre Planos de Ação e Relatórios de Gestão Anuais. Muitas ações programadas não tiveram seus resultados lançados nos Relatórios de Gestão, assim como, muitas ações localizadas nos Relatórios não tiveram planejamento exposto nos Planos de Ação.

Por fim, reforçamos a importância da compreensão da Assistência Social enquanto política pública não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado, integrante do Sistema de Seguridade Social. Em função disso, advertimos quanto ao primeiro-damismo, prática que, infelizmente, ainda é muito comum na política de Assistência Social, mas que deve ser repreendida. Devemos destacar o entendimento de que, não diferente das demais, esta política é realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, instituída na Constituição Federal de 1988, especificamente legitimada com a sua Lei Orgânica e que deve garantir o atendimento e acesso às necessidades que lhe competem. Por ser considerada uma política “nova” e que avançou muito em um curto espaço de tempo, devemos nos manter firmes na luta pela sua expansão e consolidação em todo o Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALCHORNE, S. 20 anos de LOAS – Análise das Normativas Nacionais. **O Social em Questão**, nº 30. Rio de Janeiro, 2013.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Sergipe**. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_uf/sergipe](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/sergipe)>. Acesso em: 08 Set. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016a. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf?sequence=1?curso=CFS%202%202018](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1?curso=CFS%202%202018)>. Acesso em: 14 Jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**: Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata. 3ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. **Institui o Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília, 2011a. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)>. Acesso em: 08 Set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Manual do Módulo do Plano de Ação**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rede SUAS: 2016c. Disponível em: <[http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2017/04/Plano-de-A%C3%A7%C3%A3o-2016-Manual\\_Final1.pdf](http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2017/04/Plano-de-A%C3%A7%C3%A3o-2016-Manual_Final1.pdf)>. Acesso em: 08 Set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Ministério da Previdência e Assistência Social. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Capacitação do SUAS (PNC/SUAS)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Programas e Ações do MDS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php#>>. Acesso em: 18 Abr. 2017.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M. Questão social e direitos. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Rio de Janeiro, 2009.

BERETTA, R. C. de S.; MARTINS, L. C. de O. Estado, municipalização e gestão municipal. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 77, mar. 2004.

CFESS. **Parâmetros para Atuação dos Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Série: Trabalho e projeto profissional nas políticas sociais. Brasília, 2011.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CHILCOTE, R. H. Influências Trotskistas Sobre a Teoria do Desenvolvimento da América Latina. In: **Revista de Ciências Sociais**. Ceará, 2009.

FILHO, R. de S.; GURGEL, C. **Gestão democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016.

IAMAMOTO, M. V. O Serviço Social na Cena Contemporânea. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Rio de Janeiro, 2009.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 41ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. A Questão Social no capitalismo. **Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Ano 2, n. 3 (jan./jun.). Brasília: ABEPSS, Grafiine, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades: Sergipe**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/se/>>. Acesso em: 08 Set. 2017.

LADEIA, C. R.; NATÁRIO, E. G. Autogestão no capitalismo: uma equação complicada. **Marxismo e Autogestão**. Ano 01, nº 01, jan./jun. 2014. Disponível em <[redelp.net/revistas/index.php/rma/article/download/17ladeianatario1/71](http://redelp.net/revistas/index.php/rma/article/download/17ladeianatario1/71)>. Acesso em 03 Mar 2017.

LIMA, C. S. L. Neoliberalismo: política econômica como saída à crise. In: **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís, 2009.

LOWY, M. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. In: **Revista Outubro**. 1ª ed. Cidade, 1998.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultura, 1996. Livro I, t. I. (Col. Os Economista.)



MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NEPSAS (Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade e Assistência Social da PUC-SP). **Considerações sobre o documento: Política Nacional da Assistência Social do MBES/SPH**. Mimeo, 1994.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. **Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Ano 2, n. 3 (jan./jun.). Brasília: ABEPSS, Grafiine, 2001.

\_\_\_\_\_. **Marxismo impenitente**: contribuição à história das ideias marxistas. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. IN: **Política Social no Capitalismo**: Tendências Contemporâneas. BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Celia Tamaso (Orgs.). São Paulo: Cortez, 2008. (p. 87-108)

RAICHELIS, R. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3. Brasília: UnB/CEAD, 2000. p. 59-70.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. v. 1 n. 11. Maranhão, 2009. Disponível em <[http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=318&Itemid=114](http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114)>. Acesso em: 03 Mar 2017.

SANTOS, J. S. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SCHMIDT, J. A. de C. GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: elementos para o debate. In: **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Maranhão, 2011. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/IMPASSESS\\_E\\_DESAFIOS\\_DAS\\_POLITICAS\\_DA\\_SEGURIDADE\\_SOCIAL/GESTAO\\_DA\\_POLITICA\\_PUBLICA\\_DE\\_ASSISTENCIA\\_SOCIAL\\_ELEMENTOS\\_PARA\\_O\\_DEBATE.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSESS_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/GESTAO_DA_POLITICA_PUBLICA_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL_ELEMENTOS_PARA_O_DEBATE.pdf)>. Acesso em: 03 Mar 2017.

SERGIPE. Secretaria de Estado De Planejamento, Orçamento E Gestão. **Observatório de Sergipe**: Dados demográficos e sociais. Disponível em: <<http://www.observatorio.se.gov.br/estatistica/base-de-dados/dados-estaduais/dados-demograficos-e-sociais>>. Acesso em: 03 Set. 2017.

SERGIPE. **Pacto de Aprimoramento da Gestão (2011-2014)**. Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social. Aracaju, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Planos de Ação Anual**. Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social. Aracaju, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Planos de Ação Anual.** Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social. Aracaju, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Planos de Ação Anual.** Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social. Aracaju, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades do Governo.** Secretaria de Estado De Planejamento, Orçamento E Gestão. Sergipe, 2011c. Disponível em: <<http://seplag.se.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Relat%C3%B3rio-de-Atividades-2011.pdf>>. Acesso em: 06 Set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades do Governo.** Secretaria de Estado De Planejamento, Orçamento E Gestão. Sergipe, 2012c. Disponível em: <<http://seplag.se.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Relatório-de-Atividades-2012.pdf>>. Acesso em: 06 Set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades do Governo.** Secretaria de Estado De Planejamento, Orçamento E Gestão. Sergipe, 2013c. Disponível em: <<http://seplag.se.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Relatório-de-atividades-2013.pdf>>. Acesso em: 06 Set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades do Governo.** Secretaria de Estado De Planejamento, Orçamento E Gestão. Sergipe, 2014c. Disponível em: <<http://seplag.se.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Relatorio-de-Atividades-2014.pdf>>. Acesso em: 06 Set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Anual.** Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social. Aracaju, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Anual.** Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social. Aracaju, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Anual.** Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social. Aracaju, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Anual.** Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social. Aracaju, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Relatório Geral da Gestão 2011-2014.** Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social. Aracaju, 2014d.

SILVA, A. A. da. **A gestão da seguridade social brasileira:** entre a política pública e o mercado. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 31-53.

SILVA, M. O. da S. e et al. **A política social brasileira no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo, Cortez, 2004.

SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social.** 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SPOSATI, A. de O. Política de Assistência Social e reordenamento institucional. In: **Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP.** São Paulo, 1997.

SPOSATI, A. de O. e et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. IN: CASTRO, Elias de; GOMES, Paulo Cezar da Costa; CORREA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: Conceitos e Temas**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2006.

YAMAMOTO, Oswaldo Hajime. “Políticas sociais, ‘terceiro setor’ e ‘compromisso social’: perspectivas e limites do trabalho do Psicólogo”. In: **Psicologia & Sociedade**. Vol.19. Minas Gerais, 2007.

YAZBEK, M. C. **Pobreza e exclusão social**: expressões da Questão Social no Brasil. Temporalis, Brasília, n. 3, 2001, p.33-40.

## APÊNDICES

## DOCUMENTOS ANÁLISADOS

<b>Documentos</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Pacto de Aprimoramento de Gestão SUAS em Sergipe	X	X	X	X
Plano Anual de Ação	–	X	X	X
Relatório Anual de Gestão	X	X	X	X
Relatório Geral de Gestão (Avanços e Perspectivas/Ações)	X	X	X	X
Relatório de Programas e Ações Anuais do MDSA em Sergipe	X	X	X	X
Relatório de Atividades do Governo	X	X	X	X
<b>Documentos para análise geral</b>	<b>Ano de publicação</b>			
Lei Orgânica de Assistência Social	1993 / 2011			
Norma Operacional Básica	2005 / 2012			
Política Nacional de Assistência Social	1998 / 2004			
Sistema Único de Assistência Social	2005			

## **ROTEIRO DE ANÁLISE DE DADOS**

1. Identificar a concepção de Assistência Social, gestão, política pública, programas, projetos;
2. Localizar nos Planos, Pactos e Relatórios de Gestão a periodicidade dos programas e projetos, serviço e ações estaduais da política de Assistência Social em Sergipe;
3. Verificar se os Planos, Pactos e Relatórios de Gestão seguem as orientações da NOB/SUAS e da PNAS relacionadas às competências atribuídas à gestão estadual;
4. Detectar nos documentos analisados os avanços e retrocessos.